



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA**  
**INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA**

**MARIANA DE SOUZA FONSECA**

**O CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS E A  
INTERMEDIÇÃO EM PROL DA DEFESA DE DIREITOS: A  
REPRESENTAÇÃO NOS ESPAÇOS PARTICIPATIVOS**

**Brasília**  
**2018**

Mariana de Souza Fonseca

O Conselho Nacional dos Direitos Humanos e a intermediação em prol da  
defesa de direitos: a representação nos espaços participativos

Monografia apresentada ao Instituto de Ciência  
Política da Universidade de Brasília, como parte  
dos requisitos para obtenção do título de bacharel  
em Ciência Política.

Orientadora: Debora Rezende de Almeida  
Examinadora: Rebecca Neaera Abers

**Brasília**  
**2018**

Mariana de Souza Fonseca

O Conselho Nacional dos Direitos Humanos e a intermediação em prol da  
defesa de direitos: a representação nos espaços participativos

Monografia apresentada ao Instituto de Ciência  
Política da Universidade de Brasília, como parte  
dos requisitos para obtenção do título de bacharel  
em Ciência Política.

Orientadora: Debora Rezende de Almeida

Avaliado em: \_\_/\_\_/2018

Aprovado em: \_\_/\_\_/2018

---

Debora Rezende de Almeida (IPOL/UnB)

---

Rebecca Neaera Abers (IPOL/UnB)

*A Jozi, José e Leo, vocês são tudo.*

## AGRADECIMENTOS

A construção desta monografia só foi possível graças ao apoio de muitas pessoas. Agradeço à mãe, por tanto amor, por ter movido céus e terras para me garantir uma educação de qualidade desde os primeiros anos de vida e por ter provido todas as necessidades para que eu chegasse até aqui. Ao pai, pela presença constante, pelas idas e vindas nas escolas, pelos cafés da tarde com pão de queijo e por ser igual a mim. Ao Leo, por ser meu companheiro de vida, a pessoa com quem mais aprendo todos dias e por me fazer querer ser sempre melhor. Agradeço também a todas e todos os meus familiares por acreditarem tanto em mim e por serem a minha alegria há mais de vinte anos. Especialmente ao Douglas por me acompanhar a vida inteira, viver comigo algumas das melhores experiências que tive, inclusive o drama da conclusão de curso, Marginal Alado para sempre.

À professora que me instruiu, Debora Rezende, pelo apoio ao longo desses quase dois anos, por acreditar na minha capacidade e exigir sempre o melhor. Você é, sem dúvidas, uma verdadeira orientadora, tenho um orgulho profundo e satisfação imensa de ter feito este trabalho sob sua orientação. A todas/os as/os funcionárias/os incríveis que cruzaram o meu caminho durante esses quatro anos, empenhadas/os em tornar esta passagem mais engrandecedora. À Universidade de Brasília, espaço sem o qual não teria tido um desenvolvimento pessoal tão grande, pelas vivências que proporciona e pela esperança que traz de um futuro melhor.

À Thereza, Guilherme, Gabriela e todas as amigas incríveis que a Universidade me trouxe; os dias teriam sido terrivelmente mais difíceis sem vocês. À Thams, Tha, Lare e agregados por viverem todo este momento comigo e acreditarem mais em mim que eu mesma. Lu, Mari e Nina quero vocês sempre comigo.

A toda a maravilhosa equipe do CNDH, Ceci, Bah, Rose, Kátia, Kell, Claudião e Érika, obrigada por me ensinarem tanto e tornarem a vivência nesse Conselho ainda mais incrível. A todas/os as/os conselheiras/os pelo tempo disposto para contribuir com este trabalho e por tonarem o CNDH este espaço tão interessante. À Renata Studart, por acreditar e confiar tanto em mim, por toda a liberdade que me deu durante o tempo que estive sob sua chefia, por ter contribuído tanto para o meu crescimento e, claro, pelo espaço e colaboração para que esta monografia fosse realizada. À Thamara, você foi o meu grande achado, obrigada por me ensinar tanto, que felicidade eu tenho com este nosso encontro.

*Lutar pela igualdade sempre que as diferenças nos discriminem; lutar pelas diferenças sempre que a igualdade nos descaracterize.*

*(Boaventura de Souza Santos)*

## RESUMO

Esta pesquisa pretende analisar o Conselho Nacional dos Direitos Humanos, instituição participativa cujo marco legal foi aprovado, após vinte anos de debate, em 2014. Este Conselho é herdeiro e sucessor do Conselho de Defesa de Direitos da Pessoa Humana, criado em 1964, e que, após a redemocratização, contribuiu enormemente para a defesa de direitos humanos no País, mas que carregava a falha da ausência da participação da sociedade civil institucionalizada. Com a criação do CNDH, com competência e finalidades diversas do seu antecessor, e incorporação da sociedade civil com direito a voz e voto na plenária do Conselho, o seu espaço e a sua atuação foram reinventados e aprimorados. A pesquisa pretende olhar para o Conselho Nacional dos Direitos Humanos como uma IP diferenciada, levando em conta que ele não está focado no processo de formulação e monitoramento de políticas públicas. O CNDH no intuito de cumprir com a prerrogativa de garantia de direitos, para além da função de monitoramento, realiza audiências, toma posicionamentos sobre a conjuntura política nacional e realiza missões *in loco* para averiguar violações de direitos. Por este motivo, precisa ser estudado usando uma lente diferente daquela que tem sido utilizada para analisar os conselhos, de modo geral, no Brasil. Realiza uma análise longitudinal ao longo da história do Conselho, que inclui análise documental de atas, entrevistas e observação participativa de algumas de suas atividades, por meio da apropriação do conceito de intermediação. A monografia apresenta como este espaço construiu, no decorrer de toda a sua existência, uma rede de direitos humanos em torno dele que amplia a constelação de atores com os quais ele se articula, os espaços ocupados para realizar incidência e o nível do processo deliberativo dentro do CNDH o distinguindo do modelo de conselhos de políticas. Esta rede é fomentada constantemente pela realização de missões *in loco* para averiguar situações de violação de direitos humanos. A efetivação das missões e a construção da rede servem como pontos centrais para compreender o processo de intermediação levado a cabo pelo CNDH. A pesquisa ainda mostra o processo de intermediação do ponto de vista do atendimento de alguns princípios normativos, como a presença de reconhecimento, *accountability* e conflito. Por fim, sugere uma distinção à definição de Zarembek et al (2017) da prática de intermediação, mostrando que há diferenças entre a intermediação reativa (estar no meio de) e proativa (ser meio para). Argumenta que essa diferenciação pode enriquecer a compreensão da intermediação engendrada pelas instituições participativas.

*Palavras-chave: direitos humanos; conselhos; CNDH; intermediação; participação; representação.*

## ABSTRACT

This research intends to analyze the National Council of Human Rights, participatory institution whose legal framework was approved, after twenty years of debate, in 2014. This Council is heir and successor of the Council of the Defense of Human Rights, created in 1964 and that, after the redemocratization process, contributed greatly to the defense of human rights in Brazil, although it had a fault that was the absence of the institutionalized participation of the civil society. When the NCHR was created, with different competences and goals from its predecessor, the incorporation of civil society, with right to voice and vote in the council plenary, its space and acting were reinvented and improved. The research intends to look at the National Council of Human Rights as a different participatory institution, it considers that NCHR is not focused on the process of formulating and monitoring public policies. The NCHR in order to comply with its prerogative of defending rights, in addition to its monitoring function, conducts hearings, takes placements and realizes missions *in loco* to verify rights violations. For this reason, it needs to be studied using a different lens from that that has been used to analyze councils, generally, in Brazil. The study realizes a longitudinal analysis over the Council's history, which includes documental analysis of meeting minutes, interviews and participatory observation in some of its activities, through the appropriation of the concept of intermediation. The research presents how this space constructed, over its existence, a human rights network around the council that broadens the constellations of actor with whom it articulates, the spaces occupied to perform incidences and the level of the deliberative process in the Council, distinguishing it from the model of politics councils. This network is fostered, constantly, by the accomplishment of missions to verify situations of violation of human rights, the realization of the mission and the construction of the network serve as central point to comprehend the process of intermediation carried out by NCHR. The study shows the process of intermediation from the point of view of some normative principles, as the presence of recognition, accountability and conflict. Lastly, the research suggests a distinction from the definition of Zarembek, et al (2017) of practice of intermediation, showing that are differences between the reactive intermediation (being in the middle) and proactive intermediation (acting as means to). Arguments that this differentiation can improve the comprehension of the intermediation carried by the participatory institutions.

*Key words: human rights; NCHR; councils; intermediation; participation; representation.*



## **LISTA DE SIGLAS**

ABE – Associação Brasileira de Educação  
ABGLT – Associação Brasileira de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Intersexos  
ABI – Associação Brasileira de Imprensa  
ACNUDH – Alto Comissariado das Nações Unidas para Direitos Humanos  
ANAB – Associação Nacional dos Atingidos por Barragens  
ANCED – Associação Nacional dos Centros de Defesa da Criança e do Adolescente  
CDDPH – Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana  
CFP – Conselho Federal de Psicologia  
CIMI – Conselho Indigenista Missionário  
CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social  
CNBB – Confederação Nacional dos Bispos do Brasil  
CNDH – Conselho Nacional dos Direitos Humanos  
CNJ – Conselho Nacional de Justiça  
CNMP – Conselho Nacional do Ministério Público  
CNPJ – Conselho Nacional dos Procuradores Gerais do Ministério Público dos Estados e da União  
Contag – Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura  
CNS – Conselho Nacional de Saúde  
CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social  
CPT – Comissão Pastoral da Terra  
CTB – Central de Trabalhadores do Brasil  
CUT – Central Única dos Trabalhadores  
DPF – Departamento de Polícia Federal  
DPU – Defensoria Pública da União  
GAU – Grupo de Ação Urgente  
IF – Instituição Federal  
IP – Instituição Participativa  
INDH – Instituição Nacional de Direitos Humanos  
MDB – Movimento Democrático Brasileiro  
MJ – Ministério da Justiça  
MNDH – Movimento Nacional dos Direitos Humanos  
MNMMR- Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua  
MNPR – Movimento Nacional da População de Rua  
MPF – Ministério Público Federal  
MRE – Ministério das Relações Exteriores  
OAB – Ordem dos Advogados do Brasil  
ONU – Organização das Nações Unidas  
PDM – Plano(s) Diretor(es) Municipal(is)  
PGR – Procuradoria Geral da República  
PL – Projeto de Lei  
PNDH – Plano Nacional de Direitos Humanos  
PNPS – Política Nacional de Participação Social  
PPCAM – Programa de Proteção à Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte  
PPDDH – Programa de Proteção dos Defensores de Direitos Humanos  
PROVITA – Programa de Proteção às Vítimas e Testemunhas Ameaçadas  
PT – Partido dos Trabalhadores  
SDH – Secretaria de Direitos Humanos  
SUAS – Sistema Único de Assistência Social  
SUS – Sistema Único de Saúde  
UBM – União Brasileira de Mulheres  
UBES – União Brasileira dos Estudantes Secundaristas  
UDN – União Democrática Nacional  
UNE – União Nacional dos Estudantes

## **LISTA DE ENTREVISTAS**

Entrevista 1 – Renata Pinho Studart Gomes (Secretária-Executiva)

Entrevista 2 – Cecília Bizerra (Assessora de Comunicação)

Entrevista 3 – Gilberto Vieira dos Santos (Conselheiro representante do Conselho Indigenista Missionário)

Entrevista 4 – Bruna Balbi (Representante do Movimento dos Atingidos por Barragens em Rondônia)

Entrevista 5 – Carlos Magno (Conselheiro representante da Associação Brasileira de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Intersexos)

Entrevista 6 – Sandra Carvalho (Conselheira representante da Justiça Global)

Entrevista 7 – Darci Frigo (Presidente/Vice-presidente do Conselho no biênio 2016-2018, representante da Plataforma de Direitos Humanos – Dhesca Brasil)

Entrevista 8 – Ivana Farina (Ex-presidenta/Vice-presidenta no biênio 2014-2016 do Conselho, representante do Conselho Nacional do Ministério Público)

Entrevista 9 – Tchenna Maso (Conselheira representante do Movimento dos Atingidos por Barragens)

Entrevista 10 – Leonardo Penafiel Pinho (Conselheiro representante da Central de Cooperativas e Empreendimentos Solidários do Brasil – UNISOL Brasil)

Entrevista 11 – Fabiana Severo (Presidenta/Vice-presidenta no biênio 2016-2018 do Conselho, representante da Defensoria Pública da União).

## **SUMÁRIO**

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>12</b>
<b>1. TEORIA PARTICIPATIVA: AVANÇOS E DEBATES.....</b>	<b>18</b>
1.1 Teoria Participativa e a redemocratização brasileira .....	18
1.2 A efetividade da participação .....	27
1.3 Debates teóricos e avanços conceituais .....	34
1.4 Um olhar pela intermediação .....	40
<b>2. A CONSTRUÇÃO DO CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS.....</b>	<b>50</b>
2.1 O Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana.....	50
2.2 Processo de abertura e período de redemocratização .....	54
2.3 O Conselho Nacional dos Direitos Humanos .....	63
2.4 A atuação do CNDH .....	67
<b>3. INTERMEDIANDO DIREITOS.....</b>	<b>77</b>
3.1 Circuitos de intermediação .....	77
3.1.1 Circuitos do CDDPH .....	77
3.1.2 CNDH .....	79
3.2 Intermediação Política e o CPI .....	89
3.2.1 Intermediação do CDDPH .....	90
3.2.2 Intermediação reativa do CNDH .....	91
3.2.3 Intermediação proativa do CNDH .....	97
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>101</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>104</b>

## INTRODUÇÃO

O Conselho Nacional dos Direitos Humanos é uma instituição participativa relativamente nova no cenário brasileiro, seu marco legal data de 2014, mas ele é, na realidade, sucessor daquele que foi o primeiro espaço de defesa dos direitos humanos no Brasil, o Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana, fundado em 1964. Este modelo antigo, antes do processo de redemocratização, operou como um “órgão fantasma”: Ninguém sabia ao certo o que pretendia e se defendia mesmo os direitos humanos, uma vez que se manteve omissa durante todo o regime militar. A partir da redemocratização até 2014, o CDDPH teve uma atuação bastante reconhecida, apesar do déficit, que só foi suprido com o CNDH, da ausência da participação da sociedade civil no seu modelo.

Não obstante os limites, o Conselho Nacional dos Direitos Humanos é herdeiro de um poder de incidência adquirido ao longo dos anos por um espaço que se mostrou minimamente resistente e que se fez presente em inúmeros casos de violação de direitos. Uma grande herança deixada, marco do CNDH atualmente, é a prerrogativa de realização de missões *in loco* para averiguar situações contrárias aos direitos humanos. A realização dessas missões traz para o CNDH características muito particulares de níveis de envolvimento com o poder público e com a sociedade civil, de mobilização de atores e estratégias para a defesa e garantia dos direitos humanos, cujo entendimento se mostrou desafiador e para o qual foi necessário ampliar a lente pela qual se olhava os espaços participativos no Brasil. A pesquisa resgata conceitos pouco utilizados na literatura e incorpora estudos recentes que contribuíram enormemente para a compreensão das formas de atuação do CNDH como intermediário da causa de direitos humanos.

Primeiro, no que tange à literatura de conselhos, ficou patente como esta despendeu esforços ao longo das últimas décadas para entender a efetividade deliberativa dos conselhos, como espaço de fiscalização e monitoramento de políticas. Para o caso do CNDH, é notório como ele é um órgão diferenciado que não pretende realizar esse acompanhamento como função principal. Foi necessário, então, buscar uma adaptação da literatura para compreender como existem diferentes tipos de conselhos que exercem tarefas distintas. Com esse objetivo, resgatou-se a classificação feita por Tatagiba (2002) que difere os conselhos em três: de programas, políticas e temáticos, envidenciando-se como o CNDH se enquadra nesta última categoria. Além disso, mobilizou-se a literatura de repertórios de interação para entender como

a interlocução com uma ampla gama de atores é relevante para compreender a grande teia trançada neste íterim. O envolvimento e mobilização de atores estatais e societais, especialmente daqueles que têm comprometimento com a causa de direitos humanos, é central para o aceleração de processos e a intervenção das e nas instâncias do poder público. (ABERS e KECK, 2013; ABERS, ET AL, 2015; VILAÇA, 2017; ALMEIDA, 2017)

Segundo, para compreender o processo de intermediação realizado pelo CNDH foi utilizado o conceito cunhado por Zaremborg, et al (2017) de “*being in the middle*” e “*acting as means to*”, traduzindo o momento em que ele age como “estar no meio de”, ou seja, quando serve de interlocutor entre sociedade civil e Estado, de forma reativa, sendo mobilizado pelos intermediados; e “ser meio para”, isto é, quando o CNDH seria a própria intermediação, quando age de forma proativa, mobilizando os intermediados. Além disso, a monografia parte da classificação proposta dos diferentes circuitos de intermediação, bem como das dimensões sugeridas para avaliar a qualidade democrática da intermediação, a saber, a presença de reconhecimento, *accountability* e o tipo de conflito mobilizado entre intermediários, atores intermediados e o Estado (Zaremborg et al, 2017). De acordo com os autores, estas três figuras quando levadas ao seu máximo potencial conformariam um cubo, o chamado Cubo da Intermediação Política (CPI).

Uma vez que se tem a consciência de que o CNDH é composto por organizações de direitos humanos que já são fortes na sua área de atuação, as quais sozinhas podem interagir com o Estado de outras formas, as duas perguntas que nortearam esta pesquisa foram: (a) qual o benefício agregado a essas organizações ao fazer uso do espaço do CNDH, se se considera que ele não é a principal forma de intermediação das ONGs, mas apenas mais uma delas? e (b) como o CNDH faz essa intermediação, nesses dois sentidos: “estar no meio de” e “ser meio de”, e qual a diferença entre esses tipos em termos das dimensões de reconhecimento, *accountability* e conflito?

O objetivo geral desta pesquisa foi compreender como os espaços participativos, em especial os conselhos, podem atuar como representantes intermediários entre sociedade civil e Estado. Os objetivos específicos foram analisar os diferentes repertórios de ação do Conselho Nacional dos Direitos Humanos, compreendendo em qual tipo de circuito de representação ele estava inserido, a fim de perceber como e quando ele vai agir como intermediário entre a sociedade civil e o Estado. O intuito deste objetivo foi contribuir tanto para a literatura que

enxerga a intermediação como outra forma de representação, quanto para a literatura de participação ao olhar como o Conselho atua, para além de mensurar a sua capacidade deliberativa. Além disso, esta pesquisa pretendeu fazer um mapeamento das organizações da sociedade civil que compõem/compuseram o Conselho no período entre o início de 2014 até março de 2018. A partir disso, compreender o porquê de as organizações de direitos humanos apostarem na credibilidade e legitimidade do CNDH, em face das diversas outras possibilidades de incidência em outras instâncias que elas já têm.

A metodologia utilizada para realizar a monografia foi qualitativa, com base em um estudo longitudinal e comparativo sobre as mudanças ao longo dos anos do Conselho, desde sua criação, no que tange à atividade de intermediação dos direitos humanos. Ressalto, primeiramente, que, para o desenvolvimento desta pesquisa, dois momentos anteriores foram extremamente importantes: a realização de pesquisa de PIBIC no período de julho de 2016 a julho de 2017, oportunidade na qual tive os primeiros contatos com esta literatura. O PIBIC teve como objeto de estudo o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, e como objetivo compreender o processo de criação do conselho e sua interação com o governo ao longo dos anos, especialmente durante o governo do PT e após o golpe de 2016. O segundo momento foi a realização de estágio no Conselho Nacional dos Direitos Humanos de dezembro de 2016 a janeiro de 2018, ocasião na qual pude observar empiricamente todas as atividades do Conselho, participar de todas as reuniões e até colaborar na construção de alguns documentos. Além desse contato direto, para a pesquisa no CNDH, realizou-se extensa análise documental e entrevistas semiestruturadas.

De início, analisou-se as atas de todas as reuniões de dezembro de 2014 a janeiro de 2018, buscando os repertórios de ação do Conselho a fim de enquadrá-lo nos tipos de circuitos de intermediação. Para a análise dos circuitos e diferentes formas de atuação do Conselho, também foram fundamentais os relatos das/os conselheiras/os, especialmente sobre a percepção delas/es acerca dos resultados das incidências, a capacidade de mobilização pelo CNDH dos seus intermediados e se isso ocorre quando ele age como “ser meio para” e/ou “estar no meio de”.

Foi feita também leitura qualitativa das memórias das reuniões das Comissões Permanentes, conforme a necessidade, em uma temática específica, ou para buscar algum momento de deliberação importante, como a decisão de realizar alguma missão. Ademais, é prioritariamente no espaço das reuniões das comissões que é possível perceber quando o CNDH é mobilizado pelas ONGs e/ou movimentos sociais que fazem parte dele. Dessa forma, as

memórias contribuíram para a percepção do porquê as ONGs optam pela incidência junto ao CNDH, levando em conta a força política que elas já têm sem ele. Nesse sentido, a monografia conseguiu cobrir um tipo de material, memória das comissões, que geralmente não é analisado quando se busca compreender o processo deliberativo. Na maioria dos casos de estudos, o foco tem sido ou nas atas das reuniões ou nas resoluções (AVRITZER, 2007, 2010; ALMEIDA, D. R., 2010; CUNHA 2007, 2013; LAVALLE, 2016).

Foram lidos também os relatórios das seguintes missões realizadas *in loco*: Defensoras e Defensores de Direitos Humanos no Estado de Rondônia; Direitos do Povos Indígenas da Região Sul; Rompimento da Barragem de Rejeitos da Mineradora Samarco e seus Efeitos sobre o Vale do Rio Doce; Direitos da População Atingida pela Implementação da Usina Hidrelétrica Belo Monte e da Mineradora Belo Sun; e Violações de Direitos Humanos das Comunidades Quilombolas do Brasil. Aqui, novamente, a leitura colaborou não só para captar os repertórios de ação, que contribuíram para enquadrar o CNDH nos tipos de circuito de representação, mas também para uma discussão importante, qual seja, a realização da missão que resulta no relatório advém de uma denúncia (que mobiliza o CNDH). Porém, em contrapartida, a escolha pela realização da missão, que é um ato tanto reativo à denúncia, como proativo de ir ao local, e a publicação do relatório podem contribuir para fomentar as lutas das ONGs e movimentos sociais locais (o CNDH mobilizando os intermediados). Portanto, esses são casos nos quais é possível perceber ambas as formas de intermediação e, ao mesmo tempo, evidenciar, também, outra forma de atuação dos conselhos que não a deliberação sobre políticas públicas, uma atuação como intermediário muito particular do CNDH, por meio da realização de missões (incidência *in loco*) e a posterior emissão de relatório.

Outrossim, foram analisadas recomendações, resoluções e notas públicas de recomendação, solicitação de informações ou posicionamento expedidos pelo Conselho. A análise desses documentos, de forma conjunta, contribuiu para compreender, tal como as atas, os repertórios de ação do CNDH. Entre esses ficou perceptível como o Conselho opera, dentro das suas formas de atuação, repertórios de proximidade com os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. A ideia de repertório de proximidade (ABERS, et al, 2014) refere aos contatos pessoais entre agentes estatais e societais, comprometidas/os com a mesma causa, que acelera o processo de intervenção das instâncias de poder. O CNDH interage por meio da incidência com ministros do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça, com promotoras/es estratégicas/os no Ministério Público, com os ministros responsáveis por pautas

estratégicas no Executivo e, por fim, com deputadas/os e senadoras/es nas tentativas de barrar ou acelerar um projeto.

Da mesma forma, foram realizadas onze entrevistas semiestruturadas com conselheiras/os do CNDH e com a Secretaria-Executiva. Elas foram feitas no intuito de entender, justamente, essa forma de atuação e articulação que não fica perceptível a partir, apenas, da análise documental. A opção pela entrevista semiestruturada se deu com o objetivo de dar a liberdade tanto à/ao entrevistada/o quanto à entrevistadora de explorar os pontos que considerarem mais relevantes, conforme o fluir da entrevista. Esse método foi usado a fim de captar a aposta no uso do espaço do CNDH por parte das organizações de direitos humanos e o porquê desta aposta, além de outras contribuições para as formas de atuação do Conselho. Principalmente, as entrevistas contribuíram para compreender como o CNDH se posiciona em relação às três dimensões do CPI.

A monografia está dividida em três capítulos, mais a introdução e a conclusão. No primeiro, faz-se a revisão bibliográfica, a partir de um panorama histórico que traz os estudos da participação desde a década de 1960, com o ideário da participação como método educativo de Pateman (1992). Até como ele caminhou para enxergar a participação não mais como um modelo mais amplo de teoria democrática, mas sim a valorizar os pequenos momentos participativos. É mostrado também como a literatura, especialmente na América Latina, instigada pelos ganhos que a prática participativa traria para o processo de concepção das políticas públicas, focou na eficácia deliberativa dos conselhos voltados para a incidência das políticas públicas. Ao final do capítulo, questiona-se se o foco na deliberação de políticas não refratou outros ganhos que os espaços participativos poderiam trazer, considerando as diferenças que cada modelo de conselho pode acarretar, apresentando ainda os ganhos analíticos do conceito de repertórios de interação de Abers et al (2014). Para compreender outras formas de atuação desses espaços se insere o conceito de intermediário com os referenciais conceituais de *accountability*, reconhecimento e conflito engendrados pela intermediação. Somam-se a eles os circuitos de intermediação utilizados para classificar o amplo espectro de possibilidades de intermediação política.

No segundo capítulo, traça-se a apresentação do Conselho Nacional dos Direitos Humanos, a partir de uma análise histórica dos caminhos percorridos e fases do seu antecessor, o Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana. Posteriormente o capítulo explicita o



CNDH no novo modelo, atual composição e as principais temáticas tratadas. Além de introduzir a atuação do Conselho, o que ele tem produzido em termos de documentos de posicionamento ao longo destes quase quatro anos de existência. São mostradas, ainda, as formas de atuação dele, mobilização dos três poderes e com quais atores e espaços tem interagido nas ações em prol da defesa de direitos. Aqui já são apontados indícios da formação da rede de direitos humanos e a diferenciação quanto aos dois momentos de intermediação do CNDH, de forma reativa e proativa.

No terceiro capítulo, CDDPH e CNDH são analisados por meio dos circuitos de intermediação propostos por Zaremborg, et al (2017). O intuito de apresentá-los de forma separada é fazer um comparativo entre o primeiro momento do CDDPH, durante o regime militar, o seu segundo momento pós-redemocratização, e o CNDH. Ademais, é explicado de forma mais aprofundada o processo de formação, consolidação e ampliação da rede de direitos humanos do CNDH, arranjo este essencial para visualizar o leque de atores sociais e estatais mobilizados pelo Conselho. São contrastados, ainda, os processos de intermediação percebidos no CDDPH e no CNDH, neste último fazendo a diferenciação entre a situação de proatividade e de reatividade. Ambos são discutidos dentro do Cubo da Intermediação Política e dos critérios definidos por ele para classificar a intermediação política.

As conclusões mostram que a inserção da sociedade civil na composição do CNDH com direito a voz e voto alterou significativamente a forma como se dá a interação neste espaço, e a forma como ele realiza a intermediação política. O CDDPH só atuou como intermediário após a redemocratização, quando passou a angariar confiança tanto da sociedade civil quanto do poder público. Já no CNDH, embora não difira nos meios utilizados para realizar a intermediação reativa ou a proativa, fica perceptível a diferença no grau de conflito engendrado com o Estado. Para além disso, o conflito distingue entre aquele estabelecido dentro do plenário do CNDH e aquele percebido quando o Conselho faz a intermediação, principalmente, nas missões *in loco*. Fica nítido, ainda, que a formação da rede de direitos humanos se tornou essencial não só para validar e respaldar as ações do Conselho, como também para permitir um alargamento do seu espaço, oportunizando a adoção de repertórios de interação com Executivo, Legislativo e Judiciário.

## 1. TEORIA PARTICIPATIVA: AVANÇOS E DEBATES

### 1.1 TEORIA PARTICIPATIVA E A REDEMOCRATIZAÇÃO BRASILEIRA

O modelo de democracia liberal vem sendo rebatido há várias décadas, desde o surgimento de novas teorizações acerca da democracia, como os modelos trazidos por Pateman (1970) de *participatory democracy* e Barber (1984) de *strong democracy*. Em primeiro lugar, cabe explicar que existe uma diferenciação, que nem sempre é feita, entre participacionismo e participação (GURZA LAVALLE, 2016). O participacionismo é uma vertente da teoria democrática que situa a participação no centro do seu modelo, colocando-a em oposição aos outros modelos teóricos de democracia, como é o caso da democracia liberal. Dessa forma, o participacionismo define a própria democracia nos termos da participação, visando a soberania popular e a autodeterminação das/os cidadãs/ãos. A participação, por outro lado, como prática democrática, é um termo que se tornou muito caro, quer seja para o participacionismo, quer seja para outras linhas teóricas que não a têm como objeto principal, mas que reconhecem a sua relevância, aqui incluindo algumas/alguns estudiosas/os da teoria democrática tradicional. Nesse caso, a participação está, na maioria das vezes, circunscrita ao exercício do voto e as/os teóricas/os tradicionalistas não se preocupam em observar limites ou distorções da participação, compreendem apenas a sua função de inclusão democrática.

A democracia participativa tem como referência principal o reconhecimento da importância da participação e, para além disso, da existência de conflitos tão profundos que somente o exercício do voto bastaria para saná-los. Ao contrário, é preciso considerar a relevância da incorporação dos múltiplos atores da sociedade ao longo de todo o processo democrático, o que seria importante tanto para os indivíduos que seriam socializados a partir da visão do “bem público”, quanto para as instituições que passariam a ter maior credibilidade e suporte da sociedade de modo geral (DELLA PORTA, 2013).

Para a teoria participativa, a participação se torna algo tão primordial, que passa a ser ponto de partida pacífico, sem necessidade de ter a sua importância justificada. Gurza Lavalles (2016) propõe uma divisão desta teoria em três gerações. A primeira geração surgiu em meados da década de 1960, teve como expoentes autoras/es como Pateman (1970) e Macpherson (1977) e veio como crítica à democracia em um momento muito delicado, a saber, o período da Guerra Fria. Ainda assim, a primeira geração se propôs a definir melhor aquilo que poderia ser

chamado de participação, que viria com o intuito de produzir efeitos corretivos na administração pública e nas instituições. Uma importante contribuição para o debate da democracia participativa, enquadrada na primeira geração, é proposta por Carole Pateman (1992 [1970]), após uma extensa revisão de outras teorias da democracia, tanto daquelas que seriam precursoras da democracia participativa, quanto daquelas que defendem a democracia representativa. Pateman chega a uma conclusão própria do que seria a democracia participativa. Para a autora, a participação é, em última instância, uma prática educativa, por meio da qual as pessoas adquiririam habilidades para o exercício da democracia, ou seja, aprenderiam a participar, participando. Essa prática traria um ganho não só para a tomada de decisão em si, mas também para o desenvolvimento das capacidades sociais, políticas, psicológicas e das habilidades e conhecimento dos processos democráticos para quem participa. Sendo assim, o governo participativo seria autossustentável, alicerçado no impacto educativo do processo participativo. Aliás, este governo deveria ser aquele em que todas as instâncias fossem democratizadas e as/os cidadãos/ãos tivessem possibilidade de participar em todas as áreas.

A segunda geração está localizada em um contexto bem diferente, por volta da década de 1980, durante a reestruturação do Estado e num momento de valorização da sociedade civil como fonte de alternativas para as limitações do capital e do Estado. Um dos grandes nomes da segunda geração do participacionismo é Barber (2003 [1984]). O conceito trazido por ele do que chama “*strong democracy*”, ou democracia forte em tradução livre, é uma oposição à democracia liberal, considerada fraca, pois esta baseia a participação apenas no momento do voto. A democracia forte é assim chamada porque toda a ação política é feita pelas/os cidadãos/aos, e não somente para as/os cidadãos/ãos, a partir de deliberação e decisão comuns. Para o autor, se as decisões precisam ser tomadas, é melhor que todas e todos participem desse processo, uma vez que a melhor decisão vem da participação coletiva. Dessa forma, a participação do indivíduo é um meio de expressar a sua vontade, que vai muito além daquilo que é defendido por outras teorias da democracia, de delegar a outra pessoa a tarefa de representar seu interesse e sua escolha. Nesta geração há um processo de alargamento da compreensão da participação para além das instituições políticas, a sua relevância passa a ser considerada também em nível local, aumentando a proximidade com os indivíduos e percebendo a formação de associações como processo pertinente para entender a participação como autodeterminação dos sujeitos. Desse modo, para Hirst (1994), ao invés de pensar a participação mirando em instâncias mais altas e mais distantes da realidade das/os cidadãos/ãos, seria mais interessante construir a participação de modo que as pessoas pudessem incidir

diretamente, reputando, inclusive, uma descentralização do Estado e cessão de espaço para as microescalas da participação, uma vez que seriam elas as responsáveis pela autodeterminação efetiva. Para o autor, a sustentabilidade de um governo deste tipo viria justamente da retroalimentação advinda da proximidade/afinidade que as associações têm com as pessoas, ao atuarem em pautas que efetivamente lhes dizem respeito.

Por fim, a terceira geração dos participacionistas está inserida num quadro de multiplicação de experiências de inovação democrática, em torno dos anos 2000. Neste momento, a participação deixa de ser vista essencialmente como outro modelo de democracia e passa a focar em como ela pode ser usada para gerar efeitos de orientação e/ou corretivos sobre o processo de tomada de decisão e elaboração/monitoramento de políticas públicas. Aqui começa a entrar um debate que não havia sido feito nas gerações anteriores com relação à efetividade da participação, uma vez que, para os estudos passados, a participação era um valor em si e, portanto, não havia espaço para questionar se ela era ou não efetiva. Em um contexto de proliferação de inovações democráticas que pensavam a inserção das práticas participativas, mesmo que não em uma democracia participativa efetivamente (em contraposição à democracia liberal baseada na participação e representação eleitoral), as/os autoras/es da terceira geração encontraram solo fértil para desenvolver estudos sobre a efetividade da participação. Essa discussão quanto à efetividade da participação será melhor apresentada mais à frente.

Uma proposta distinta, mas que igualmente contribui para os debates que questionam a democracia liberal e que também auxiliará no desenvolvimento desta pesquisa é o modelo de democracia deliberativa. Uma das grandes contribuições feitas para este debate é a de Benhabib (2007 [1996]). A autora argumenta que o modelo deliberativo de democracia pressupõe que a legitimidade dos processos de tomada de decisão esteja condicionada à existência de instituições de tal forma organizadas que o que é considerado “bem comum” resulta de um processo de deliberação coletivo “(...) conduzido de modo racional e equitativo entre indivíduos livres e iguais” (BENHABIB, 2007). Nesse modelo, uma norma só é considerada válida se recebesse anuência daquelas pessoas que por ela seriam impactadas e, além disso, que o acordo sobre essa normatização adviesse de um processo deliberativo, no qual estivessem assegurados três critérios: a participação no processo regulada por normas de igualdade e simetria, que todas/os tivessem direito de questionar os tópicos colocados em debate e, por fim, que todas/os tivessem o direito de argumentar reflexivamente sobre as regras do procedimento. Ademais, a autora expõe que o limite da teoria política liberal é a pressuposição de que as preferências

sobre questões políticas, econômicas e sociais complexas das pessoas estejam dadas. Tais preferências, ela alega, não podem ser concebidas antes do processo de deliberação, uma vez que é esse o espaço no qual os indivíduos podem chegar a tais conclusões, a partir da troca de visões com outras/os e da reflexão crítica das opiniões que já defendiam.

Trazendo ambos os debates de participação e deliberação para o contexto brasileiro, nos deparamos com um cenário de inúmeras contribuições que vêm em franca expansão ao longo das últimas três décadas. Cabe primeiramente localizar a passagem do Brasil para a democracia na década de 1980 e compreender a relevância da participação e da teoria participacionista nesse contexto. É sabido que o Brasil, junto com os outros países da América Latina, entrou no processo de construção do Estado nacional a partir da chamada terceira onda de democratização, que ocorreu no final do século XX. O transcurso para a democracia nesses países implicou um processo de importação de instituições e conceitos ocidentais, cuja combinação com a cultura e tradição locais levou a um cruzamento, em decorrência do qual as instituições ocidentais não tiveram o mesmo resultado que o encontrado nos seus países de origem (AVRITZER, 2002). A consequência disso é que nos países latino-americanos houve, e ainda há, a busca para tentar enquadrar essas instituições nas demandas proporcionadas pela cultura e tradição local, a partir de mudanças nas formas de expressão de demandas, associação e mobilização das massas e interação com o espaço público. Nesse cenário, a participação entra na conjuntura nacional não como categoria teórica, mas de forma prática para dar significado à ação de grupos coletivos (GURZA LAVALLE, 2011).

Gurza Lavalles (2011) vai fazer a distinção desses dois momentos, nos quais a participação é percebida no Brasil primeiramente, no modo de categoria prática e depois também como categoria teórico-democrática. Como categoria prática, a participação surge na esfera nacional por volta de 1960, a princípio, como ideário de emancipação das camadas populares. Não havia nesse sentido nenhuma demanda que remetesse à participação eleitoral, instituições representativas ou qualquer nível de envolvimento das/os cidadãs/ãos com a política local/nacional. Participar significava “tornar o povo ator e porta-voz dos seus próprios interesses”, ou seja, apostar na ação das camadas populares para lutar contra a injustiça social, com reivindicações distributivas, por exemplo. Mesmo quando pensada em termos de atuação da esquerda, a participação era olhada de uma perspectiva mais ampla, qual seja de construir uma sociedade sem exploração e de organizar as/os exploradas/os para edificar e disputar um projeto de sociedade.

Durante o processo de redemocratização brasileiro, em meados de 1980, e especificamente no decurso da Constituinte em 1988, essa noção de participação contestatória – mais aproximada do conceito de Barber – foi aos poucos cambiando seu ângulo para envolver um olhar de participação cidadã, ao invés de popular. No decorrer da abertura democrática, a ideia de participação tornou-se comum para os atores envolvidos na Constituinte, e o discurso que conectava a participação a um compromisso com as camadas populares não poderia ser exprimido na Constituição Federal, sobretudo por conta de seu caráter universalizante. Em virtude disso, as/os defensoras/es da participação popular foram espalhando a ideia de participação cidadã, o que fez crescer o número de atores sociais que se encaixavam nesse prisma, aumentando o número de ONGs comprometidas com causas que passaram a ser contempladas, especialmente aquelas voltadas para os direitos humanos. Dessa forma, a participação tornou-se um conceito mais abstrato, de modo a permitir que fosse incorporada no texto constitucional para além da participação eleitoral (GURZA LAVALLE, 2011). A Constituição de 1988 inclui, portanto, mecanismos de democracia participativa, como o estabelecimento de conselhos gestores de políticas nas áreas de saúde, assistência social e direitos da criança e do adolescente, nos níveis federal, estadual e municipal (DAGNINO, 2004).

A década de 1990 trouxe, por conseguinte, novos experimentos de inovações democráticas que implicaram o aumento da participação da sociedade civil no processo de formulação e fiscalização das políticas públicas, incorporando-a à democratização do país. No primeiro momento, entretanto, apesar da mudança no entendimento abstrato de participação, ainda havia no imaginário das pessoas a vontade de que ela fosse exercida conforme era feito ainda na década de 1960. Por conta disso, as primeiras avaliações dessas experiências democráticas vieram em tom de crítica e denúncia, questionando inclusive se poderiam ser consideradas como espaços participativos. Essa concepção fez com que surgisse uma lacuna nesses estudos, de modo que, só anos mais tarde, foi possível perceber o que realmente era feito dentro desses espaços. (GURZA LAVALLE, 2011)

Posteriormente, quando as duas categorias da participação (teórica e prática) se cruzaram, as/os estudiosas/os da teoria participacionista passaram a tentar avaliar a nova democracia brasileira e as inovações participativas – aqui já se enquadrando no que Gurza Lavalles (2016) denominou de terceira geração do participacionismo. Tais inovações passaram a ser chamadas

de instituições participativas, que são formas de agregar cidadãos/ãos e associações da sociedade civil na deliberação de políticas públicas (AVRITZER, 2008), e se deram, prioritariamente, de três formas: os orçamentos participativos, os planos diretores municipais e os conselhos de políticas. Esses três modelos diferem entre si em pelo menos três sentidos: como a participação se dá neles, como o Estado se relaciona com ela e como a legislação obriga que o governo a implemente, ou não.

Os orçamentos participativos são conhecidos por realizar a política “de baixo para cima”, qualquer cidadão/ão pode ingressar nesses espaços, pelo menos nos momentos iniciais de assembleias locais. Por esse motivo, têm o potencial de ser altamente democratizantes, mas ao mesmo tempo fortemente suscetíveis à vontade política da/o governante de implementar, ou não, as suas políticas, uma vez que não há previsão de sanção no caso de não serem elas efetivadas. Já os planos diretores municipais (PDM) são conhecidos por serem desenhos de ratificação pública. Dos três modelos é o menos democratizante, pois atua somente com uma decisão que já foi tomada anteriormente pelo Estado. Sendo assim, os PDM são aprovados, ou não, por meio de audiência pública apenas depois de já terem sido elaborados pelo governo. Apesar disso, Avritzer (2008) aponta a importância do modelo de ratificação em casos como o de um processo de normatização apresentado de modo pouco favorável (São Paulo, 2002), ou o de barrar uma política que seria implementada sem uma discussão com a sociedade civil (Salvador, 2003). Os estudos apresentados pelo autor demonstram que, em ambos os casos, apesar dos contextos diferentes, a sociedade civil conseguiu se mobilizar e exigir, judicialmente, que fosse cumprido o que estava disposto na legislação, ou seja, que o projeto que o governo pretendia aprovar sem o debate adequado ou com propostas desfavoráveis fosse mais bem discutido com a sociedade. Assim, a participação prevista em legislação, por meio de audiências públicas para ratificar um plano diretor, mostrou-se não só capaz de ser efetivada, como também de reverter situações antiparticipativas.

Por fim, os conselhos de políticas são instituídos por lei e se caracterizam pela partilha de poder entre atores estatais e atores da sociedade civil. No entanto, não incorporam um número tão amplo de participantes da sociedade civil quanto os orçamentos participativos. Nesse estudo, Avritzer (2008) olhou especificamente para os conselhos de saúde, percebendo que, quando as organizações da sociedade civil que participam dos conselhos são fortes, elas conseguem, através de sanção estabelecida por lei, barrar alguma tentativa do governo de retirar poder do conselho, o que demonstra uma independência maior do sistema político. Em

contrapartida, aqueles conselhos que têm uma sociedade civil pouco mobilizada ou não têm como finalidade principal a deliberação de políticas acabam por se tornar mais um espaço burocrático para o governo, realizando tarefas administrativas, o que os faz inefetivos como espaços deliberativos, uma vez que eles não têm capacidade de influenciar, controlar e decidir sobre política pública. (AVRITZER, 2008)

Há ainda outra forma de participação social no Brasil, qual seja, as conferências, que são cíclicas e realizadas em nível municipal, estadual e federal. Elas se institucionalizaram a partir da década de 1990 e tratam das mais diversas políticas públicas. São também caracterizadas como instâncias participativas porque, ao contrário daquilo que é comumente percebido, essas conferências não são realizadas apenas com *experts* em determinado assunto, mas reúne atores tanto do governo quanto da sociedade civil com interesse direto sobre a temática. Existe um processo de escolha das/os delegadas/os que participarão das conferências de forma escalonada, ou seja, nas conferências municipais, definem-se as pessoas que representarão o município e levarão as decisões tomadas neste primeiro momento para as conferências estaduais, que por sua vez elegerão aquelas/es que irão para a conferência nacional em nome daquele Estado. As conferências não têm um período certo para acontecer nem há limite de quantas podem ser realizadas. São regulamentadas por leis e resoluções administrativas, que regram como devem ocorrer e estabelecem todo o processo de convocação das conferências, desde as municipais até a nacional. De modo geral, sempre são apresentadas, ao final da conferência nacional, diretrizes com recomendações acerca da política ou temática sobre a qual tratava a conferência. Embora em alguns casos essas diretrizes não se traduzam, na prática, em políticas públicas, as conferências são um grande processo nacional de construção conjunta, entre sociedade civil e governo, de políticas públicas e de priorização de pautas. Fica, portanto, uma orientação construída coletivamente de como a pasta deve operar, explicitando as principais demandas (CORTES, 2011).

Em 2003, com a chegada de Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores, à presidência do Brasil, o governo promoveu um aprofundamento da relação entre Estado e sociedade, levando em conta o sucesso que havia sido a instauração de orçamentos participativos em gestões municipais do PT ao longo da década de 1990 e a própria trajetória pessoal do presidente com os movimentos sociais. Porém, apesar da expectativa dos movimentos de transferência da experiência dos OPs para o nível nacional, a expansão da participação se dá pela criação e fortalecimento de conselhos nacionais, estimulação da criação



de conselhos em nível estadual e municipal, e diversificação e crescimento do número de conferências nacionais (ABERS, et al. 2014). O aumento das instituições participativas e das expectativas dos resultados que viriam a partir da implementação de uma nova política atravessada pela participação da sociedade civil acarretou o crescimento da produção acadêmica nacional interessada em vislumbrar os impactos desta política. Nesse sentido, Avritzer (2010) identificou duas preocupações que marcaram os estudos de participação no Brasil: os efeitos democráticos da participação – para além da inclusão de pessoas de baixa renda nos espaços participativos – e os seus efeitos distributivos. Em estudo realizado por Almeida, et al. (2015), as autoras se propuseram a mapear e descrever tal produção sobre conselhos de políticas públicas entre os anos de 2000 e 2011, em especial em quatro campos de conhecimento que mais se dedicaram a este estudo: ciências sociais, saúde, serviço social e educação.

Ficou perceptível como, além do acréscimo no número de publicações, aumentaram também as áreas de estudo interessadas em conselhos. Apesar de ciências humanas ainda ser a área mais pesquisada, seguida de ciências sociais aplicadas e da ciência da saúde, áreas como engenharia e ciências agrárias também apareceram na pesquisa. Ao lado da expansão nas áreas de estudo, cresceram também as áreas temáticas dos conselhos estudados. Aqui vale explicitar que aqueles que mais tiveram produção foram os de saúde, assistência social e criança e adolescente. Isso provavelmente porque estão presentes em mais de 90% dos municípios brasileiros e, ainda, por serem indispensáveis para o repasse de verbas por parte do governo para o desenvolvimento das políticas por eles atendidas. Ademais, Almeida, et al. buscaram identificar também à qual área temática esses trabalhos estavam mais relacionados e encontraram como a principal a de políticas públicas. Isso se deve ao fato de que as experiências participativas ocorridas na América Latina vieram acompanhadas, especialmente no Brasil, de uma ideia de que elas seriam fomentadoras do processo democrático, a partir da inclusão da participação social, particularmente na perspectiva de incidência para o aprimoramento de políticas públicas, o que explica, portanto, o interesse dessas/es pesquisadoras/es de entender a capacidade deliberativa sobre tais políticas.

Outra grande contribuição desta pesquisa foi ter mapeado as sete áreas prioritárias de enfoque para se estudar os conselhos, a saber: os resultados, as dinâmicas internas, os processos histórico-institucionais, a análise do perfil e desempenho dos atores, pesquisas multifocais, condicionantes e o debate teórico. As autoras apresentam duas considerações acerca dos

enfoques que mais apareceram, quais sejam, os resultados e as dinâmicas internas. Elas argumentam que, nos estudos sobre resultados, o interesse principal era saber o impacto ou a contribuição dos conselhos para a democratização da gestão das políticas públicas ou do acesso aos direitos a elas correspondentes. No entanto, essa busca por captar a efetividade não veio acompanhada de uma ampliação da discussão teórico-metodológica que os estudos desse tipo geralmente engendram. Quanto às dinâmicas internas, estas apareceram como forma de tentar compreender, prioritariamente, como se dá a disputa de poder internamente, de poder de pauta, de formação de consenso, rotinas organizacionais para, basicamente, buscar entender “como se dá a participação nesses espaços” e “como é a prática de controle social no conselho”, isto é qual seria a importância deles para as políticas públicas e democratização do processo decisório. No entanto, as autoras evidenciaram uma lacuna na definição e a construção de instrumentos teóricos e metodológicos para estabelecer a relação entre conselho e políticas públicas, de modo que explicitasse avaliações precisas de causalidade, o que deixou as pesquisas muito generalizadas.

Voltando especificamente para o campo das ciências sociais, Almeida, et al. perceberam que as altas expectativas, acarretadas a partir das discussões sobre democracia participativa, e os questionamentos sobre a real efetividade dos conselhos no processo de democratização e incidência nas políticas públicas acabaram ofuscando outros focos analíticos que também teriam sido centrais para compreender a importância dos conselhos, como os conceitos de *accountability* e representação política que já vinham sendo trabalhados por Gurza Lavalle, et al. (2006) e Gurza Lavalle, et al. (2011), no âmbito das organizações da sociedade civil. A inserção desse debate no espaço dos conselhos contribuiria para a entrada em uma discussão mais ampla sobre pluralização e reconfiguração dos moldes da representação política e, ainda, para considerar outros vínculos das organizações da sociedade civil, tanto nos conselhos quanto nas instituições tradicionais (Almeida, et al, 2015). Além disso, para aprimorar as pesquisas que pretendem compreender as implicações entre conselhos e políticas públicas, as autoras sugerem uma sofisticação no aspecto teórico-metodológico, que ainda está aquém do ideal quando se pensa em analisar esta dimensão, assim como propõem um diálogo maior com a literatura de políticas públicas propriamente.

## 1.2 A EFETIVIDADE DA PARTICIPAÇÃO

Conforme explicitado anteriormente, a literatura ao olhar para as instituições participativas tem se voltado prioritariamente para duas perspectivas: compreender suas dinâmicas internas e mensurar seus resultados ou efetividade. Para esta pesquisa, importa entender como os estudos têm mensurado a efetividade das instituições participativas, em especial os conselhos, quais foram as variáveis utilizadas e, propriamente, o que tem sido considerado como efetividade/resultado, se está restrito à transformação das deliberações em políticas públicas ou se visa também outros efeitos democratizantes da prática participativa.

Essa perspectiva de focar os conselhos considerando a sua efetividade tem um pano de fundo histórico explicitado por Avritzer (2011). Segundo o autor, a ampliação e desenvolvimento do debate sobre a democracia deliberativa, que passou a considerar a deliberação não somente como um momento unitário, mas como vários momentos deliberativos (GOODIN, 2008, *apud* AVRITZER, 2011), causaram o questionamento de como medir o efeito deliberativo das instituições ou de alguns momentos de tomada de decisão. Fundamentado neste debate teórico, surgiram no Brasil vários estudos analisando alguns momentos deliberativos dentro de conselhos ou orçamentos participativos, como o trazido por Cunha (2013), que compreende a importância da política pública passar por um processo deliberativo com a sociedade civil e que, para além daqueles princípios explicitados acima por Benhabib (2007), de igualdade e pluralidade, o processo deliberativo deveria seguir também o princípio da publicidade, no qual deveriam ser explicitadas a forma e o conteúdo das políticas públicas para toda a comunidade. Foi a partir desse avanço, no sentido de mostrar o papel das instituições participativas na operacionalidade da democracia, que surgiu o termo efetividade deliberativa e o “problema da efetividade”, construído com base em duas questões fundamentais: a associação entre políticas públicas e participação e preocupação teórica com a própria democracia deliberativa (AVRITZER, 2011).

Nesse sentido, Avritzer (2010) mostra que os estudos voltados para compreender os efeitos democratizantes da participação sofreram forte influência da teoria deliberacionista e vieram como forma de crítica às análises feitas anteriormente, que buscavam apenas tratar da presença da sociedade civil nos conselhos, fazendo um mapeamento de organizações, associações, nível de escolaridade e renda das/os conselheiras/os, considerando que apenas a sua presença já era um fator democratizante. As pesquisas de efetividade deliberativa

perceberam que a democratização não pode ser pressuposta apenas pela participação da sociedade civil, mas que é preciso compreender a qualidade dessa participação, ou seja, a capacidade de expressão, pauta, influência e controle da sociedade civil nesse processo. Para isso, o autor (e outras/os que compuseram o Projeto Democracia Participativa<sup>1</sup>) propôs como metodologia a comparação entre diversas cidades para perceber algum tipo de generalização nos modelos de participação; a avaliação comparativa dos regimentos internos dos conselhos; e, para avaliar especificamente a efetividade deliberativa dos conselhos, Avritzer propôs realizar a análise de atas das reuniões dos conselhos. A análise de atas se mostrou como um método relevante para observar a capacidade de vocalização dos atores da sociedade civil e do governo, a possibilidade de pautar propostas e, principalmente, a ocorrência de debates a partir de tais propostas, que é, em primeira instância, o objetivo da deliberação.

Outra forma de tentar conectar a participação social a resultados específicos, foi proposta por Lavallo (2011). Trata-se de uma metodologia – que veio a aparecer como método de pesquisa no seu trabalho com Voigt e Serafim, em 2016 – para mensurar a efetividade das instituições participativas. Ao invés de buscar as causalidades remotas, como mensurar o impacto da participação em todo o processo de formulação de política pública que está inserido num contexto muito mais amplo, seria preciso buscar aqueles efeitos mais imediatos de suas deliberações: as decisões, notadamente aquelas publicadas em Diário Oficial. Segundo Lavallo, para a finalidade de aferir essa influência, não interessa se tais decisões foram tomadas de forma conflituosa ou consensual; se são sobre questões regimentais, internas, ou de definição das prioridades de políticas, externas; se têm implicações jurídicas ou administrativas; nem se são favoráveis, ou não, à manutenção do *status quo* de determinada política. Seria a partir dessa análise que possibilitaria encontrar resultados mais imediatos da prática deliberativa das instituições participativas e, conseqüentemente, verificar sua efetividade.

Em estudo inovador, Vello (2017) se empenhou em analisar os tipos de controles exercidos pelos conselhos e sobre quais atores incidem. Argumenta que, embora os conselhos tenham sido instituídos para o controle de políticas mediante a ocupação e monitoramento do Estado, essa prerrogativa sofreu mutações ao longo dos anos, conforme foram pluralizados

---

<sup>1</sup> O Projeto Democracia Participativa (PRODEP) foi realizado durante quase dez anos, coordenado, na Universidade Federal de Minas Gerais, pelo professor Leonardo Avritzer, e teve como objetivo estudar diversas formas de participação em todos os níveis federativos em todas as regiões do País. O livro “A dinâmica da participação local no Brasil” (2010) é um compilado de alguns trabalhos que já haviam sido feitos como resultado da pesquisa.

Estado e atores envolvidos na governança das políticas. Assim, a competência de controle acabou assumindo várias facetas, mediante a instância e a política as quais se refere. O autor se baseou em um banco de dados de quatro mil decisões emitidas por todos os conselhos de três municípios brasileiros (Belo Horizonte, Guarulhos e Porto Alegre) entre 2005 e 2011. Os resultados encontrados apontam que a maior parte das decisões (31,8%) pretende fazer o controle de organizações da sociedade civil, uma vez que são elas as selecionadas para executar política pública. Cerca de 26,4% eram destinadas ao controle de atores da iniciativa privada, tanto atores de mercado quanto indivíduos; 21,5% das decisões eram reservadas à autogestão e autorregulação dos conselhos. E, por fim, o último dos quatro principais atores, concentrando 14,4% das decisões são os atores estatais, referindo-se, na maioria das vezes, à secretaria do setor de políticas ao qual o conselho está ligado ou a órgãos da administração indireta ligados à execução das políticas e, raramente, membros do legislativo.

Vello classificou os domínios de controle em três: operação da política pública, produção de externalidades negativas e controle da política/participação social. Nesse recorte, o primeiro caso é o mais relatado pela literatura, ou seja, de controle dos atores responsáveis pela operação de políticas públicas, especialmente aquelas voltadas para áreas sociais como saúde, assistência social e criança e adolescente, sendo os conselhos dessas áreas pontos de passagem indispensável tanto no momento de aprovação do orçamento (Executivo) quanto na fase de implementação (entidade societárias). É interessante notar como os conselhos exercem controle muito mais sobre as entidades da sociedade civil (69,1% das decisões), responsáveis pela implementação de políticas públicas, do que sobre os atores estatais (23,4%), responsáveis pelo financiamento e elaboração das políticas. A dicotomia, neste ponto, se dá especialmente porque o entendimento de controle social presente na literatura é aquele exercido pela sociedade civil sobre as ações do Estado na formulação de políticas públicas. No entanto, percebe-se que existe mais a regulamentação das próprias entidades societárias, como implementadoras, do que do próprio Estado. No segundo caso, o controle é definido como forma de garantia de que a atuação autônoma dos atores não cause danos aos objetos protegidos pela política, a exemplo de meio ambiente, patrimônio histórico e política urbana. Neste quadro, tantos atores da iniciativa privada quanto estatais estariam sujeitos ao aval do conselho da respectiva área para aprovar alguma alteração na sua área. Por fim, tem-se o controle realizado sobre atividades de monitoramento da política ou da sociedade civil que incide sobre ela, como é o caso da normatização de conferências.

Para compreender melhor o conceito de “efetividade” utilizado na literatura para caracterizar perspectivas diferentes que tentaram mensurar o papel das instituições participativas na democratização, faz-se essencial a leitura do artigo de Debora Rezende de Almeida (2017), texto central para compreender o estado da arte da literatura brasileira de participação. A autora se debruça sobre os limites da efetividade da participação, a partir de revisão da bibliografia e análise da Política Nacional de Participação Social. Almeida sugere que o debate sobre efetividade foi organizado em quatro dimensões: efetividade das dinâmicas internas participativa e deliberativa; efetividade da representação; efetividade decisória e de implementação das políticas; e efetividade de articulação sistêmica dos atores e mecanismos com o Estado.

No que tange à efetividade das dinâmicas internas, orientada pelas respectivas teorias participativa e deliberativa, Almeida argumenta que os efeitos da participação no sentido de democratização do processo de formulação de políticas públicas estavam conectados à inclusão de novos atores, à redistribuição de recursos e ao aperfeiçoamento da *accountability*, ao passo que esta última passaria a estar ligada agora não mais somente ao voto, como controle vertical, mas também por meio da ocupação dos mesmos espaços de deliberação, como controle horizontal. Além disso, a autora também mostra a relevância dos estudos das dinâmicas internas para compreender a efetividade das instâncias participativas, a partir de variáveis como participação paritária, pluralidade de participantes, capacidade de pauta e de expressão, tal qual já explicitado acima por Almeida, et al. (2015). Almeida destaca, ainda, alguns fatores que podem inibir ou incentivar a participação, como o desenho institucional, a vontade e compromisso político do governo com a causa, a situação da política pública e os níveis de associativismo. Neste ponto, a autora faz uma observação de limitações advindas deste enfoque na teoria participacionista e deliberacionista, pois os estudos passaram a ser voltados para o modo como estes métodos são eficazes dentro do aparato estatal, em detrimento de estudos sobre distintas formas de interação entre Estado e sociedade. Além de sustar a literatura de movimentos sociais que era interessada nessas interações, especialmente nas formas de confronto, para focar naquilo que poderia advir da participação em espaços institucionais (ABERS; VON BULOW, 2011, *apud* ALMEIDA, D. R., 2017).

Quanto à efetividade decisória, que é justamente a busca pelo entendimento da relação causal entre o processo deliberativo dos conselhos e a formulação e monitoramento da política pública, destacam-se estratégias para tornar essa correlação mais tangível, como é o caso citado

anteriormente em Lavallo (2011). Aplicando um pouco essa metodologia em pesquisa posterior, Lavallo, et al. (2016) pretendem compreender o que fazem os conselhos, analisando resoluções publicadas em diários oficiais, com a preocupação da efetividade deliberativa, a fim de perceber quais são os padrões decisórios dos conselhos. O autor e as autoras fazem uma classificação dos conselhos em C1, C2 e C3, em que C1 são aqueles conselhos que têm alcance em nível federal e uma política pública bem estruturada sob a qual atuar; C2, aqueles que estão em expansão territorial e uma política pública com menor grau de estruturação quando comparado com C1; e C3, os conselhos pouco ou nada difundidos e preocupados com questões mais locais, não alcançando uma política pública estruturada. Almeida (2017) expõe, entretanto, que, mesmo com as proposições de metodologias de estudo, ainda não foi possível ter clareza da repercussão da decisão dos conselhos na agenda de governo, muitas vezes como resultado da recorrente associação entre a dificuldade de implementação e a “vontade política da/o governante” ou da “força da sociedade civil”, como mostrado em Avritzer (2008).

Um outro espectro da efetividade trabalhado por Almeida é o da representação, aqui voltado especificamente para a crítica de que a deliberação nas instituições participativas não é atividade a ser exercida por todas/os as/os cidadãs/ãos “comuns”, mas sim que se trata de um desenho no qual já participam aquelas/es que já são, de alguma forma, mobilizadas/os ou organizadas/os. As instituições participativas, explica a autora, são inerentemente espaços também representativos, uma vez que as organizações que ali estão exercem um tipo de representação distinta daquela prevista no modelo de representação clássico, mas inevitavelmente estão representando atores no processo de formulação de políticas. Essa compreensão abre espaço para um debate ainda mais abrangente, conforme também proposto por Almeida et al. (2015), de compreender quem, como e o que essas organizações civis estão representando, além da noção de *accountability* associada a esse processo. Almeida indica, ainda, que uma outra perspectiva igualmente deve ser considerada para pesquisas futuras, qual seja, a de responsividade, se perguntando como as/os representantes da sociedade civil respondem àquelas/es que estão representando. Nesse sentido, a agenda da representação permite olhar para a efetividade muito além do que ocorre internamente nos espaços participativos.

Por fim, uma última dimensão da efetividade diz respeito à articulação, ou seja, como se articulam, dentro do processo decisório e de formulação de políticas públicas, os diferentes níveis de governo, órgãos de Estado, áreas de políticas e as arenas de participação, considerando

que é preciso conhecer o meio no qual os espaços participativos estão inseridos para compreender como eles podem incidir sobre a política. Alguns estudos apresentados por Almeida, que focam essa perspectiva, são as críticas à visão homogeneizante da sociedade; os diferentes repertórios de interação dos movimentos com o Estado, e a relação entre organizações civis, partidos e instituições políticas. A autora destaca, enfim, que o processo de articulação deve ser vislumbrado também entre os espaços participativos, estruturação esta que dificilmente irá acontecer, devido a uma dificuldade das diversas áreas de políticas para criarem agendas que promovam uma concatenação sistêmica entre as instâncias que trabalham com políticas públicas transversais, por exemplo, saúde e direitos da mulher.

Englobando esta última dimensão tratada por Almeida, outra obra que também avança para variáveis nos estudos de participação é o conceito de repertórios de interação entre Estado-sociedade trazido por Abers, et al. (2014). As autoras analisam os novos repertórios de interação entre Estado-sociedade, reinterpretando rotinas de comunicação e negociação, a partir do governo Lula (2003/2006; 2007/2010). Consideram o que foi o aumento da interlocução com os movimentos sociais neste governo e da ocupação de cargos da burocracia do Estado por parte de militantes de movimentos sociais. Analisam três casos de políticas: reforma urbana, desenvolvimento agrário e segurança pública, que sempre tiveram tradições de interação com o Estado bem distintas, mas que foram igualmente impactadas pelo desenvolvimento desses novos repertórios de interação e, especialmente, pelo que significou o aumento da participação da sociedade civil por meio de conselhos e conferências. Os repertórios de interação foram classificados em quatro tipos, a saber: os protestos de ação direta, que podem ocorrer de duas maneiras “para abrir ou reestabelecer negociação”, quando os governos são menos permeáveis às demandas dos movimentos sociais, ou “como parte do ciclo de negociação”, quando atores de movimentos sociais e governamentais estão alinhados com um projeto político em comum; a participação institucionalizada, quando os atores dos movimentos são guiados/os por regras previamente definidas, como arenas participativas formais, as quais têm as reuniões públicas e documentadas, cujo principal objetivo é deliberar sobre determinada política; a política de proximidade, que são os contatos pessoais entre atores do poder público e da sociedade civil, não deve ser confundida com políticas clientelistas, pois são espaços em que também é possível atender demandas coletivas, e não apenas interesses privados; e, por fim, a ocupação de cargos na burocracia, mais comum quando os governos são aliados a movimentos, de modo que ocupar cargos no governo funciona como um mecanismo de retroalimentação.



Sem entrar no mérito da análise de cada uma dessas políticas, fica a ponderação trazida por Abers, et al. de que, para compreender as dinâmicas de interação dentro das instituições participativas, buscando entender como elas impactam nas políticas públicas, não se pode desconsiderar o entendimento dos repertórios de interação entre sociedade e Estado, que são as outras formas por meio das quais os movimentos que compõem esses espaços vão buscar interagir com o Estado. É mais valioso ainda, argumentam as autoras, compreender tais dinâmicas quando elas acontecem em um contexto de governo que busca a promoção da interação com os movimentos sociais, como foi o governo Lula, e que está ocupado em vários níveis por atores com experiência em movimentos sociais.

Essa perspectiva de articulação é, de outra forma, amplamente trabalhada em Almeida e Tatagiba (2012), quando apontam que, para compreender como os conselhos incidem na política pública, é preciso reconhecer o ambiente institucional mais amplo de debate da política no qual eles estão inseridos. Ao analisar o caso do CNAS, elas perceberam embates, por exemplo, entre a deliberação do conselho, que define critérios para a destinação de recursos na área, e a deliberação dos parlamentares, que podem alterar o repasse favorecendo o Estado que representa e ignorando a resolução do conselho. Fica evidente, portanto, que o fluxo das deliberações, que passa por várias instâncias e órgãos dentro do governo, não está inserido em uma cadeia de espaços com papéis diferentes, mesmo que complementares; ao contrário, são instâncias dispostas de forma hierárquica, que por diversas vezes entram em conflito. São justamente essas dinâmicas de disputa de poder e de espaço que precisam ser conhecidas para entender qual é a luta travada pelos conselhos, levando em conta que estes, mesmo com a prerrogativa de participação da sociedade civil, ainda são estratégias de atuação por dentro do Estado, e não atuam de forma paralela ou sobreposta a ele.

As autoras consideram que os conselhos devem buscar, por si sós, se constituírem enquanto espaços legítimos de deliberação e “forçarem” o debate político a perpassar por eles, tendo em conta que esses são espaços inclusive em que os “nós” das políticas podem ser debatidos entre todas as instâncias de governo responsáveis por elas e ainda com a sociedade civil. O caráter deliberativo do pleno dá o suporte institucional para que isso aconteça, ao passo que sua característica de paridade dá o suporte político. O intuito é que as instituições participativas se tornem um espaço cujas decisões não podem ser desconsideradas. Almeida e Tatagiba consideram, ainda, a importância do tensionamento das lutas sociais nos espaços institucionalizados, inclusive nos participativos, uma vez que é justamente o conflito e a

oposição de ideias que os tornam mais democratizados. Caso contrário deixariam de ser espaços de disputa e passariam a ser apenas meios burocráticos.

Importante notar como aquele interesse precursor na prática participativa – encontrado em Pateman (1992), conforme explicitado no início do capítulo, de característica essencialmente educativa, de desenvolvimento de habilidades e de conhecimento do processo democrático por quem participa e da retroalimentação do governo participativo justamente ancorado nessas práticas – não é mais percebido nesses estudos voltados para identificar os resultados da participação. O debate é deslocado para a efetividade da participação quando incide sobre políticas públicas, a partir do olhar para alguns espaços participativos, comparando, igualmente, a efetividade de um espaço e de outro. De certa forma, essa resiliência da teoria participativa trouxe um ganho para que ela não ficasse delimitada apenas a teorizar outro modelo de democracia, que poderia não ser concretizado na prática, e a vislumbrar apenas o ganho da participação como um todo. Por conta disso, tem sido possível perceber a importância dessa prática em níveis menores, ou seja, o resultado que ela pode produzir em cada desenho participativo. Apesar disso, não deixa de ser relevante considerar que o foco apenas nos resultados para as políticas públicas, sem ter em conta o benefício agregado às pessoas participantes, em termos de desenvolvimento e mobilização, é uma perda, mas que também elucida outro rumo avaliativo que pode ser tomado. O intuito desta pesquisa é justamente concatenar a percepção da relevância dos níveis de participação com os efeitos participantes, entendendo o valor do Conselho Nacional dos Direitos Humanos como intermediário nesse fluxo.

### **1.3 DEBATES TEÓRICOS E AVANÇOS CONCEITUAIS**

Tendo feito essa revisão da bibliografia de participação, a partir do viés do problema da efetividade, buscando compreender como a literatura no Brasil tem estudado as instituições participativas, em especial os conselhos, vale destacar algumas contribuições que vão se agregar ao debate proposto por esta pesquisa.

Destaco, primeiramente, uma discussão que iniciou, na verdade, com Cohen (1997 *apud* AVRITZER, 2011) de olhar a importância da qualidade da democracia deliberativa conectada com as instituições políticas por meio das quais ficam patentes os resultados do processo

deliberativo, ou seja, não enxergar somente a democracia deliberativa como um processo mais amplo, mas percebê-la nos seus momentos. Essa ideia de momentos deliberativos foi mais bem desenvolvida, como colocado anteriormente, em Goodin (2008). Alargando esse espectro, Avritzer (2002 e 2011) argumenta que não só é importante ver a deliberação nas instituições, mas também reconhecer que diferentes espaços desempenham de forma diferenciada os seus papéis deliberativos. Dessa forma, Almeida (2017) mostra como houve uma ampliação nos métodos e diversificação nos espaços estudados para compreender a qualidade dos encontros entre Estado e sociedade, sempre buscando mensurar essa efetividade sob a ótica da deliberação, a partir de dados como a troca de argumentos, a transformação de preferências e a igualdade entre ambos os lados de poder influenciar no processo de tomada de decisão.

Se, por um lado, esse avanço na teoria deliberativa foi de extrema relevância para entender a efetividade de instituições políticas e a capacidade democratizante da deliberação e da participação, por outro lado, o foco nas experiências institucionalizadas de interação entre Estado e sociedade refratou os estudos de outros tipos de engajamentos, outras ações tomadas pelos conselhos, às vezes mais informais, que poderiam ampliar o espectro de ganhos em termos de deliberação e participação. Para esta pesquisa, por exemplo, será interessante perceber o CNDH não só como sendo ele mesmo um espaço participativo e deliberativo, mas também quais tipos de interação ele faz com outras/os instâncias e atores governamentais e da sociedade civil, em outros níveis federativos e até mesmo em outras áreas de políticas.

Nesse sentido, Abers et al. (2014) argumentam que as instituições participativas não podem ser analisadas de modo separado das outras formas de interação que os movimentos sociais têm com o governo. É necessário, portanto, perceber toda a constelação de espaços e atores que estão organizados, em rede, em torno de uma política pública para assimilar o papel que os conselhos, e as instituições participativas de modo geral, têm dentro desse processo. A multiplicidade de atores envolvidos acarreta, igualmente, uma diversidade de interações entre eles e de estratégias mobilizadas. Uma das maneiras de compreender esse processo mais amplo apresentada por Abers e Keck (2013) e Vilaça (2017) é por meio dos conceitos de “costuras, deslocamentos e bricolagens”. Abers e Keck os utilizam para exemplificar os entrelaces mobilizados pelas instituições estatais, entre elas mesmas, e com os movimentos sociais para a construção de políticas públicas. Já Vilaça os adota para perceber o mesmo engajamento, entretanto, com a finalidade de defesa de direitos. As autoras e o autor elucidam a heterogeneidade do Estado, com suas facetas mais fortes ou fracas para dar cumprimento à lei

e efetivar políticas públicas; as diferentes estratégias de interação entre Estado e sociedade, e a mobilização de redes em nível federal, estadual e municipal.

De modo complementar, Almeida (2017) destaca a pertinência da análise da heterogeneidade do Estado e da grande teia trançada por ele, bem como da existência desse processo dentro das instituições participativas. Por esse motivo, faz-se necessário verificar a interação das IPs com outros espaços que tratam da mesma política, assim como, no caso dos conselhos, é interessante notar a formação (ou não) de articulações sistêmicas em áreas de políticas transversais para compreensão das suas formas de atuação. Outra discussão que Almeida et al. (2015) destacam sua pertinência para compreender a importância dos conselhos e sua interação com outros espaços e com o Estado, mas que não aparece significativamente no balanço realizado por elas, diz respeito aos conceitos de *accountability* e representação política. Para avançar neste debate, é preciso levar em conta que os espaços participativos, como os conselhos, são intrinsecamente também representativos, uma vez que as organizações que estão ali, igualmente, exercem um tipo de representação, embora não no seu formato tradicional (ALMEIDA, D. R., 2017). A inserção desse debate no espaço dos conselhos contribuiria tanto para a dinamização da agenda de participação, considerando outros vínculos das organizações da sociedade civil com os conselhos e com as instituições tradicionais, como para a entrada em um debate mais amplo sobre pluralização e reconfiguração dos modos da representação política.

O debate sobre a pluralização da representação vem sendo feito por diferentes estudiosos no Brasil (GURZA LAVALLE, et al, 2006; GURZA LAVALLE e ISUNZA VERA, 2011; AVRITZER, 2007; ALMEIDA, D. R., 2015). Gurza Lavalles et al. (2006) apresentam de maneira mais acabada o debate sobre a representação exercida pelas organizações da sociedade civil, que já tinha aparecido em estudo sobre as formas associativas na cidade de São Paulo e o papel das interações com atores políticos na propensão de participar (HOUTZAGER, GURZA LAVALLE, ACHARYA, 2004, p. 272). Atores sociais com assento nos conselhos teriam o papel de intermediar e representar os segmentos da população mal ou sub-representados dentro do circuito eleitoral. Para diferentes autores, não se deve analisar esse tipo de representação sob os mesmos ângulos pelos quais se olha para a representação eleitoral, uma vez que, nos espaços societais, mecanismos de validação, como autorização, sistema partidário e *accountability* institucionalizada, nem sempre são muito claros ou estão presentes (ALMEIDA, D. R., 2015; GURZA LAVALLE e ISUNZA VERA, 2011).

Para Gurza Lavallo et al (2006), a representação das organizações civis é definida como “presuntiva” ou “virtual”, pois é presumida e está ancorada no comprometimento com os interesses da/o representada/o. Neste contexto, a representação englobaria três elementos: a/o representada/o (que podem ser grupos, comunidades ou sociedade), a representante (organização civil) e o locus de representação (geralmente o poder público, mas não restrito a ele). Os autores e a autora ainda propõem levar em conta os argumentos utilizados pelas organizações para justificar o fato de serem representantes de um grupo ou comunidade, ao invés de avaliar a legitimidade a partir de fontes e critérios externos. A pesquisa empírica com organizações civis revelou um total de seis argumentos de representatividade, a saber, a perspectiva eleitoral – porque as lideranças da organização são eleitas pela comunidade como um todo; afiliação – quando a organização só existe porque um grupo de pessoas se reuniu para a defesa de seus interesses como são os casos dos sindicatos; identidade – momento em que há uma identificação com qualidades inerentes como raça, gênero ou orientação sexual; prestação de serviços – quando a entidade é quem se mobiliza para conseguir benefícios para o grupo contemplado por ela; de proximidade e intermediação. A primeira seria uma sensibilização com a causa das pessoas; quanto à última, é interessante notar como a própria representação se torna a justificativa para representar. É a ação da organização que viabiliza a abertura de portas para determinado grupo e permite acesso aos espaços de tomada de decisão, espaços esses que permaneceriam inalcançáveis para os grupos não fosse essa atuação. É especialmente este conceito de intermediação, a ser mais bem trabalhado em seguida, que tem papel central na discussão pretendida por esta pesquisa.

Além disso, exemplificando de forma mais objetiva o que foi essa mudança na concepção de representação política, Gurza Lavallo e Isunza Vera (2011) mostram como tanto a participação quanto a representação deixaram de ser polos opostos para se tornarem conceitos cada vez mais imbricados. A participação era, como foi visto anteriormente, usada pelo participacionismo como uma saída para a democracia tradicional eleitoral e, portanto, colocada como terminologia antagônica à representação. Barber (2003 [1984]) chega a afirmar que a representação destruiria a participação e a cidadania, pois só serviria a interesses privados, e que não poderia haver tal coisa como representação democrática, já que ambos os conceitos seriam excludentes. Todavia, Gurza Lavallo e Isunza Vera mostram que, na realidade, desde a década de 1960 já eram perceptíveis mecanismos participativos incorporados aos governos representativos, tais como plebiscito, referendo e iniciativa popular – ainda que essas práticas estejam bem circunscritas à participação eleitoral. Ainda assim, as mudanças que irão significar

o início da despolarização da participação só vão aparecer anos mais tarde, uma vez que não estão contempladas no rol de instituições do governo representativo nem têm suas funções definidas na doutrina democrática liberal. A pluralização das instituições democráticas incorpora, portanto, órgãos colegiados com o intuito de definir e fiscalizar políticas públicas, como é o caso dos conselhos. Esse processo trouxe um estranhamento para quem entendia a participação como luta por democratização e busca pelo controle corporativo do Estado. Além disso, no campo teórico passaram a ser encontrados no escopo de análise da participação terminologias que anteriormente eram típicas da teoria representativa como *accountability*, controles democráticos, governança e eficiência.

Por seu turno, a despolarização da representação envolveu a inclusão de atores que anteriormente não poderiam ser classificados como representantes, que são os casos de ONGs, movimentos sociais, redes, associações comunitárias etc. O período de pós-guerra da segunda metade para o final do século XX provocou um abalo nas estruturas do governo representativo tal qual era concebido na teoria democrática tradicional, embora alguns pontos tenham permanecido com a importância inabalada tais quais: voto, autonomia, liberdade e liberdade de expressão. Essa fissura fez com que outras questões fossem descontinuadas como a centralidade dos partidos políticos e a formação de lideranças partidárias. Essa fenda abriu espaço para que as experiências participativas se mesclassem no governo representativo, colaborando para desassociar a noção de representação da perspectiva eleitoral. Com isso, a pluralização da representação trouxe uma redefinição do seu próprio valor e introduziu a legitimidade das práticas de intermediação política dos atores da sociedade civil (como em Gurza Lavalle, et al, 2006).

Contudo, embora essa literatura, que avança para a pluralização da representação, esteja interessada em ver as formas de articulação e mobilização com as/os representadas/os e até com mecanismos de *accountability* e responsividade das organizações para com a sociedade, ela, igualmente, não foi capaz de avançar na retomada de problemas presentes na primeira geração participacionista que me parecem centrais para a defesa da participação como prática democratizante. O ideário educativo da participação, altamente defendido por Pateman, foi se perdendo e, em meio às tentativas de conectar a efetividade da participação com o sucesso das políticas públicas, não é mais um resultado percebido como valioso em si sem a necessidade de estar atrelado a algum outro mais tangível. Existe, portanto, o desafio de se conjugar a vasta literatura de efetividade pragmática da participação, que tem sido construída ao longo das

últimas décadas, com aquele objetivo primeiro do arquétipo participativo. A ideia de intermediação pode ajudar, neste contexto, quando se analisam os ganhos desta prática para mobilizar e empoderar “quem está em baixo”, ou seja, as pessoas vulnerabilizadas pelo processo político. Não obstante, para esta pesquisa, tal conceito não será aplicado para a relação das organizações civis, mas sim para os próprios conselhos, em especial o objeto aqui tratado, o Conselho Nacional dos Direitos Humanos.

Para compreender como os conselhos podem ser analisados sob esta lente, sugiro o resgate de uma perspectiva que tem sido levada pouco a sério na bibliografia participacionista, a saber a classificação feita por Luciana Tatagiba (2002). A autora caracteriza três tipos de conselhos: de programas, de políticas e temáticos. Os conselhos de programas são aqueles que têm um caráter emergencial, com objetivo e público alvo bem definidos, ou seja, criados para atender a uma demanda específica, a programas governamentais concretos. Nesta categoria, estariam enquadrados conselhos como o de Alimentação Escolar e Habitação. Os conselhos de políticas são aqueles ligados às políticas públicas estruturadas, que fazem parte de um sistema nacional cuja função é monitorar e implementar uma política pública específica; aqui se enquadrariam os conselhos de Saúde e Assistência Social. Por fim, os conselhos temáticos são os que se assemelham, em alguma medida, aos conselhos de políticas, mas que não têm vinculação direta com um sistema de política pública nacional e estão, em geral, associados a movimentos de ideias ou temas gerais; inserem-se aqui os conselhos de Direitos da Mulher e Cultura, por exemplo.

Percebo, portanto, que pouco se tem utilizado da diferenciação feita por Tatagiba (2002) para entender em qual medida diferentes tipos de conselhos implicam também distintas formas de atuação. Ou seja, a literatura tem focado muito na capacidade de os conselhos deliberarem sobre políticas públicas, que é, de fato, um dos pontos fulcrais para compreender a importância dos conselhos no processo democrático. Todavia, ao desconsiderar a relevância da diferenciação e classificação dos conselhos, percebendo como e em que eles diferem, deixou-se também de perceber que são justamente as suas diferenças que acarretam variadas formas de atuação.

É a partir desse viés que esta pesquisa analisa o Conselho Nacional dos Direitos Humanos, acreditando ser este um conselho que, por não ter uma política pública estruturada nem a definição legal de que a sua finalidade é unicamente a proposição e monitoramento de

políticas, opera de forma diferente dos outros conselhos nacionais, como o Conselho Nacional de Saúde, que visa o SUS, ou o Conselho Nacional de Assistência Social, que visa o SUAS. O CNDH olha primeiramente para a defesa e garantia dos direitos humanos no território nacional. Essa característica engendra diferentes formas de atuação, que observarei sob a lente da intermediação, compreendendo, entre outras, a efetividade do conselho também no sentido de engajamento com os grupos vulnerabilizados e se esta interação suscita um resultado educativo da participação. Além de evidenciar os outros espaços com os quais o conselho possa interagir, não só da sociedade civil, mas também estatais, de diferentes níveis federativos e até mesmo de outras áreas temáticas. Os estudos revisados anteriormente contribuirão nesta jornada, entretanto, é preciso ampliar o prisma agregando novos conceitos que fomentarão o debate e, quiçá, a compreensão do enlace cada vez mais recorrente entre participação e representação.

#### **1.4 UM OLHAR PELA INTERMEDIÇÃO**

Tendo encontrado no estudo realizado no ano de 2006 uma terminologia que justifica o ato de representar pela própria significância da ação, a intermediação, Gurza Lavalle, et al., se depararam com um terreno fértil para ampliar o debate das teorias da representação e da participação. O vocábulo foi mais bem desenvolvido em Gurza Lavalle e Zaremborg (2014), ao cunharem o termo representação por intermediação, colocada pelo autor e pela autora como uma outra forma de representação para além da eleitoral e tradicional. Em seu texto, mostram como os estudos sobre representação política delimitaram o termo representação somente a uma vertente dela, que seria a eleitoral. Essa escolha fez com que ficassem prejudicadas outras lentes que poderiam ser usadas para compreender a representação de maneira mais ampla, como é o caso da intermediação política. O intermediário, argumentam, era visto como um agente imparcial que servia apenas para fazer a ponte entre uma parte interessada e a outra. A literatura que caminhava mais próxima ao que o autor e a autora propuseram era a que enxergava intermediação como uma forma de *brokerage*. Nessa perspectiva, o intermediário é agente interessado, que serve a interesses particulares de uma forma positiva, aqui se contrapondo ao conceito de clientelismo visto como intermediação negativa, pois atua também como difusor da mobilização social e da política contenciosa (no sentido usado por McAdam; Tarrow; Tilly, 2001). A atuação dos *brokers*, ou intermediários, vai desde iniciativas informais até as mais institucionalizadas, como ação feita por atores societários ela pode estar compreendida tanto de maneira interna, ou seja, dentro das organizações civis, quanto de forma externa, como pontes



com outros conjuntos de atores, como mercado ou Estado (GURZA LAVALLE e VON BÜLOW, 2014). Na visão de Gurza Lavalle e Zaremborg, a intermediação vai ocorrer de duas formas quando “se é meio de” ou quando “se está no meio de”, e vai ser exercida por um ator que tem alguma posição vantajosa que lhe permite estabelecer a relação entre indivíduos ou coletividades e autoridades públicas.

Desenvolvendo melhor o conceito, Zaremborg, et al. (2017) evidenciaram que os espaços de inovações democráticas, ou instituições participativas, têm sido comumente estudados pela literatura de participação. Entretanto, alguns desses canais não são mecanismos de participação direta, mas sim de um tipo de representação extraparlamentar e, por vezes, não partidária de grupos frequentemente subrepresentados na política tradicional. Essa representação é feita, por exemplo, por ONGs e associações que foram identificadas como intermediárias (como em Gurza Lavalle, et al. 2006). Portanto, para avançar tanto no debate sobre esse tipo de representação e sobre o conceito de intermediário, as autoras e o autor procuraram formular um escopo conceitual para a expressão “intermediação política” explorando os diferentes papéis desempenhados por diversos tipos de atores. Para isso vão apresentar o que chamaram de circuitos de representação, que podem abranger, mas não estão delimitados à representação eleitoral. Eles são formados por três elementos: atores, instituições e os repertórios mobilizados por esses atores. Os circuitos, nesse contexto, foram pensados conforme o tipo de ação dos atores sociais e consideram que suas ações não estão circunscritas a um único circuito, mas que podem transitar entre eles. Para caracterizá-los, Zaremborg, et al. vão usar as expressões metafóricas: *voto*, *força*, *projeto*, *palavra*, *povo*.

Assim, o circuito do *voto*, de forma tradicional, é aquele que está baseado em ações como eleições, campanhas, proselitismo e clientelismo. O da *força* incluiria atores corporativos e voltados para as questões do mundo do trabalho; os repertórios de ação mobilizados aqui são geralmente greves, encontros de massa, protestos e negociações tripartite (estado, empresa e trabalhadores/as). Já o circuito *projeto* inclui um componente técnico-burocrático, em que seus atores consideram o conhecimento e as técnicas desenvolvidas no conflito mais do que o conflito propriamente, e os repertórios usados são treinamento técnico, desenvolvimento e apresentação de projetos, consulta e pré e pós avaliação de projetos. Por sua vez o circuito *palavra* engendra representação por meio da participação em meios institucionais e da criação de espaços e regras nos quais tomarão vez as deliberações sobre políticas; são espaços fundamentais para o acesso, defesa e controle social de direitos, portanto, as mobilizações

ocorrem pela participação nessas esferas institucionais, *advocacy* para a formação de uma agenda pública e projetos de lei, acompanhamento de políticas e demonstrações públicas. Por fim, o circuito *povo* inclui um processo de identificação com um/a líder diretamente relacionado/a com as/os cidadãs/ãos comuns; os repertórios de ação utilizados aqui são a participação em conselhos populares, a expressão de concordância com as/os líderes e o processo de identificação com as/os líderes. Esse circuito se caracteriza por ser mais informal, ou seja, não institucional. Dessa forma, se baseia em artigos constitucionais que garantem o poder popular e regulamentações irregulares sobre a relação povo-líder.

No que tange à intermediação política, Zaremborg, et al. fazem uma pequena revisão etimológica da palavra para mostrarem como compreendem intermediação em dois momentos: quando a intermediação é feita por “*being in the middle*” – ou “estar no meio de” em tradução livre –, aqui sendo uma atividade que requer engenhosidade; e quando é feita “*acting as means to*” – ou “agir como meio para” –, ou seja, como veículo de gestação para algo novo. As autoras e o autor diferenciam, igualmente, intermediação política de outros tipos de intermediação, tendo em vista que entendem que nem toda relação entre dois ou mais indivíduos ou coletividades é política. Assim, a intermediação política se refere à mediação feita verticalmente por um ator em posição vantajosa, que conecta, de um lado, as instâncias de autoridade pública e, do outro lado, as coletividades e as/os cidadãs/ãos. Nessa perspectiva existem, portanto, três atores envolvidos no processo de representação, o que difere a intermediação política da representação eleitoral tradicional, que está baseada na relação diática representante (eleito) – representado (eleitorado). Os critérios normativos utilizados para caracterizar a intermediação são três: autorização, aqui compreendida em uma forma mais ampla de reconhecimento; *accountability*, entendida não só nos limites do espectro eleitoral, mas também englobando toda a forma de controle social e, portanto, constrangimento; e agonismo, entendido como o grau de conflito entre os atores envolvidos na intermediação no processo de construção de interesses.

A partir da intersecção dessas três dimensões, seria possível construir um “Cubo da Intermediação Política” (CPI – sigla em inglês), uma vez que cada um dos conceitos desliza em uma perspectiva linear entre um polo negativo e um positivo. Sendo assim, indo do polo negativo para o positivo, a autorização, considerada a partir do conhecimento que o representado tem de sua representação, varia entre: sem conhecimento > com conhecimento (saber, mas sem o consentimento) > reconhecimento (saber com consentimento). A

*accountability*, ou controle social, é vista pelos constrangimentos que delimitam o comportamento e as decisões de quem exerce a intermediação. Em outras palavras, o nível de restrições que delimita o comportamento do intermediário conforme as opiniões do mediado, seria, portanto, quase discricional (pois tem que haver consideração pela parte mediada em alguma medida, por isso não pode ser discricional em absoluto) > com restrições moderadas > com restrições fortes. Por último, o grau de agonismo. Este é incluído como tentativa de debater com a literatura que encara o embate entre “interesse” e “verdadeiro interesse” do representado, entendido como a dimensão substantiva da representação. A convergência de interesses entre intermediados e intermediário seria parcial, instável e impulsionada pelo conflito. Neste caso, a autodeterminação implica algum protagonismo do representado. Quando as vontades se chocam, produz-se um ajuste pelo agonismo de interesses. Portanto, O agonismo é corresponde ao momento no qual a divergência de ideias entre ambas as partes não impede a resolução do conflito, por meio de negociação, ao final. Já no antagonismo existe a exclusão do outro, pois os projetos aventados por esta ou aquela parte são inegociáveis. Assim, o grau agonismo oscila entre o antagonismo, ou seja, a anulação do outro > agonismo restrito, quando é tolerado, mas com limitações > agonismo irrestrito ou aberto, em que as regras estão bem estabelecidas e é possível o acordo sem o uso da força.

Dessa maneira, Ansolabehere e Bethencourt (2017), ao estudar organizações de defesa de direitos humanos no México, vão inserir o conceito de *advocacy* na perspectiva de sujeito intermediário, conforme trabalhada por Zaremborg, et al. (2017). No contexto de direitos humanos, em especial, vão apontar essa prática como algo muito além da mera representação dos silenciados com a atuação consentida de maneira inconsciente, mas considerando que a atuação em direitos humanos expande esse modelo tradicional para uma forma que combina “*legally representing and politically brokering*”, traduzindo representação legal e intermediação política. A ação dos intermediários, neste caso as ONGs, se daria a partir da combinação de dois circuitos, *palavra* e *projeto*, formando um circuito a que chamaram de “político-legal”. A combinação vem do fato de que a atuação nesses casos agrega a defesa e a promoção de valores morais com o desenvolvimento de políticas que congregam interesses conflituosos. Em alguma medida este circuito está bem próximo do que ficou caracterizado como *palavra*, não fosse a necessidade de conhecimento técnico específico para atuação nesta pauta.

A justificativa das autoras para a criação desse novo circuito se deve à particularidade que os casos de defesa dos direitos humanos engendram. Primeiramente, esses casos não envolvem apenas mobilização social e captação de demandas, mas também expertise, em termos legais, nessa pauta. Segundo, as ONGs não estão sempre desconectadas dos grupos que representam, o que choca com o conceito de *advocacy* tradicional, que pressupõe um desconhecimento, por parte do representado, da representação. E terceiro, a mediação política nesses casos não é guiada apenas pelos valores morais ou princípios, novamente se contrapondo ao conceito de *advocacy*, ao invés disso essas práticas almejam um processamento político das demandas, de forma a alcançar resultados tangíveis. Esta forma de operacionalização pretende dar importância à voz das vítimas representadas, ao tempo que busca soluções concretas para suas demandas e mudanças sociais. O circuito político-legal vai, portanto, sempre agir de forma interconectada e conjunta para a garantia de direitos das vítimas de violações de direitos humanos (ANSOLABEHERE; BETHENCOURT, 2017).

Passando o novo circuito para ser analisado dentro do CPI, as autoras vão considerar ambas as faces, representação legal e intermediação política, sob a ótica das organizações de direitos humanos. Segundo elas, portanto, sob o prisma da representação legal, sendo aqui o intermediário um advogado social, na perspectiva da autorização, o intermediado tem conhecimento e consente com a intermediação; tem um grau de agonismo forte, pois o interesse maior é dar voz a quem não tem, indicando as injustiças sofridas; e *accountability* com um grau de restrição forte, porquanto pretende o empoderamento do sujeito que está em desvantagem. Em contrapartida, pela ótica da intermediação política, considerando a atuação das ONGs por meio do *advocacy*, a autorização seria não consentida; com forte grau de agonismo ou antagonismo, a depender da relação com as agências estatais; e baixo grau de *accountability*, visto que os intermediários não estão sujeitos a restrições, podendo agir de forma discricionária.

Outro exemplo interessante trazido para testar a aplicabilidade do termo “intermediação política” e as suas dimensões analíticas é o estudo realizado por Peláez (2017), no qual o autor pretende compreender os motivos para a diferenciação, no processo de criação e resultados, das instituições participativas em dois municípios no Uruguai. Essas instituições surgiram apenas depois de uma decisão política tomada para promover a descentralização e municipalização das decisões no país – que historicamente sempre foi altamente centralizado e possui partidos políticos especialmente relevantes no cenário político. Essa mudança, entretanto, não foi

realizada de maneira gradual, mas sim imposta de forma executiva. Este ímpeto obrigou os atores políticos locais a se inserirem de forma abrupta no processo de tomada de decisão nos municípios uruguaios. A inserção desses atores também não ocorreu de forma homogênea em todo o território. Em seu estudo, Peláez mostra como os circuitos *palavra* e *voto* puderam se relacionar nessas circunstâncias.

O autor não toma para análise todas as dimensões do processo de intermediação, mas apenas uma especificamente: o conflito (ou agonismo). Entretanto, nesse contexto, tal perspectiva não está aplicada ao processo de intermediação propriamente, mas sim ao processo de criação das instituições participativas nas municipalidades. Peláez mostra que, na cidade em que havia um grau de agonismo quase irrestrito, ligado à capacidade do prefeito conseguir conciliar conflitos, as experiências participativas foram pouco desenvolvidas, aparecendo apenas casos de audiências públicas, as quais são uma forma de participação que acarreta menor possibilidade de intervenção do que, por exemplo, os conselhos. Por outro lado, na cidade em que havia um alto grau de antagonismo entre a prefeita, a sociedade civil e a oposição, abriu-se campo para a criação de espaços mais fortes, com mais influência na tomada de decisão e que agiam, em alguma medida, como mecanismo de controle da prefeita. É interessante notar como, nesse caso, foi justamente o aumento do conflito que potencializou a participação social, ideia esta que vai na contramão daquilo que foi defendido em Zaremborg, et al. (2017), que consideram o antagonismo no polo negativo do conflito, além de trazer um questionamento pertinente aos estudos de instituições participativas, especialmente no Brasil, que têm considerado esses espaços extremamente associados à construção do consenso e com poucos debates conflituosos. (ALMEIDA, D. R., *no prelo*).

Finalmente, trago ainda um último exemplo, especialmente interessante para o que se pretende desenvolver nesta pesquisa, qual seja, a análise feita por Romão, et al. (2017) sobre os conselhos e conferências de saúde e dos direitos das mulheres, de forma comparativa, e tentando enquadrá-los no CPI. O estudo categorizou conselhos e conferências como circuito *palavra* e se propôs a mostrar como o enquadramento de uma instituição dentro do cubo da intermediação depende das comunidades políticas envolvidas na discussão da política e do próprio desenho institucional das políticas, uma vez que este define o grau de inclusão de atores no debate e a capacidade de ação. Primeiramente os autores e a autora definem comunidades políticas como o grupo de pessoas envolvidas na governança de políticas; elas interagem entre si e estão minimamente familiarizadas com o posicionamento umas das outras sobre a temática,

mesmo que não concordem entre si. O estudo divide, ainda, as comunidades políticas em três tipos, a saber: homogêneas, que são pessoas que compartilham os mesmos princípios e valores, interagem frequentemente e não questionam os elementos fundamentais da política, apenas questões secundárias; heterogêneas são as comunidades cujos princípios e valores da política ainda estão em disputa e que não interagem frequentemente; e, por último, as proto-comunidades que, apesar de dividirem os mesmos valores, ainda estão longe de serem agentes produtoras/es de políticas, principalmente pelo fato de ser esta política ainda ser incipiente.

Posteriormente, Romão, et al. fazem uma classificação dos conselhos e conferências, categorizando os espaços participativos pelo grau de consolidação da política pública tratada em cada um deles, o grau de municipalização e o nível de investimento financeiro federal para a expansão da política. Sendo assim, os conselhos foram divididos em três: os *tradicionais*, que são os conselhos organizados nos três níveis da federação, abrigados em um sistema ou área de políticas abrangente e bem estruturada e que estão incorporados no funcionamento regular dos seus setores, ou seja, que têm papel fundamental na construção da política. Os *tradicionais* são contemplados pela possibilidade de influir na distribuição do financiamento e por mecanismos que forcem o cumprimento das suas decisões, como sanções. Caracterizam-se também por comporem uma comunidade política do tipo homogênea. Nesse rol, estariam incluídos conselhos das áreas de saúde, assistência social e criança e adolescente. O segundo tipo são os *moderadamente consolidados*, os quais possuem uma estrutura razoavelmente ligada à sua área de políticas, mas não operam em um sistema unificado nem têm uma estrutura institucional consolidada. Por tal motivo, o financiamento desses conselhos é irregular, não são garantidos meios para que se façam cumpridas as suas decisões e não há fortes incentivos do governo federal para a sua expansão em território nacional. Encontram-se aqui, prioritariamente, comunidades políticas do tipo heterogêneo, incluindo-se, portanto, conselhos como cultura, idosos, meio ambiente e habitação. O último tipo de conselhos são os *mal consolidados*, ou seja, pouco estruturados, com poderes restritos, com pouco ou nenhum incentivo federal para a sua expansão e dependentes da vontade política de governantes locais para serem implementados. Não pertencem a nenhuma comunidade política consolidada, por isso seriam proto-comunidades. Os conselhos, nessa categoria, são de esportes, juventude, igualdade racial, segurança, direitos das mulheres e direitos humanos.

Romão, et al. avaliam que os dois primeiros tipos de conselhos não são corpos de mobilização nem governados por pessoas leigas, mas sim por membros interessados e

politizados da sociedade civil. As comunidades de políticas que giram em torno deles tendem a mobilizar questões específicas e usam do espaço dos conselhos para aumentar, introduzir e disseminar demandas entre os grupos da sociedade civil integrantes daquela área de políticas.

Quanto às conferências, também foram divididas em três tipos: as *conferências institucionalizadas*, que são aquelas compostas por uma comunidade de política mais homogênea, com alto nível de concordância e nas quais os conflitos tendem a ser concentrados apenas em aspectos secundários da política. As conferências de *disputa de agenda*, detentoras de um nível de institucionalização mediano associado a uma estrutura organizacional incipiente, além de tratarem sobre sistemas de políticas com recursos restritos ou irregulares de financiamento. A comunidade de política presente nelas é bem heterogênea, com muitos desacordos na orientação política e, por esse motivo, tais conferências não conseguem ser espaços de formulação da política. E, por fim, as conferências de *mobilização*, as quais são encontradas em áreas de políticas transversais e tendem a mostrar o mínimo de institucionalização, raramente conseguem se organizar nos níveis estadual e municipal, não estão contempladas dentro de um sistema de políticas nem recebem recursos regularmente. A sua comunidade de política é mais bem entendida como proto-comunidades, que apresentam várias propostas de pequenos grupos dispersos, mas nunca algo que abranja a todos sistematicamente. Por isso, são espaços entendidos como de articulação.

Ao longo do texto, Romão, et al. concluem que aquelas áreas temáticas nas quais se incluem os chamados conselhos tradicionais também estão as conferências institucionalizadas, e assim por diante, na ordem de organização proposta pelos autores e autora. Ao final, analisam tanto conselhos quanto conferências em âmbito nacional, apesar de terem dado enfoque central para a construção deles em nível municipal ao longo de todo o texto. Analisando, portanto, os conselhos e conferências de saúde e da mulher para incluí-los no CPI, concluem que a área da saúde incorpora o tipo consolidado de política participativa, com uma comunidade de política homogênea. Tanto os conselhos quanto as conferências possuem alto grau de reconhecimento e constrangimento, mas diferem quanto ao agonismo: os conselhos têm um agonismo moderado; e as conferências, agonismo irrestrito. Já na área de políticas para as mulheres, tanto conselhos quanto conferências possuem alto grau de reconhecimento; em relação aos constrangimentos, o conselho tem nível médio e as conferências nível alto; por fim, os conselhos têm agonismo do tipo moderado e as conferências são antagonistas.

Faz-se aqui duas considerações que julgo importantes para ampliar o espectro analítico, a fim de proceder com esta pesquisa. A primeira delas é que, com a finalização da leitura do texto de Romão, et al. (2017), fica claro que os autores e a autora consideram a presença de conflito fator que diminui o grau de institucionalização das instituições participativas; compreendem que, se existe muita divergência e debate sobre a política dentro desses espaços, é devido a dois motivos: a comunidade de política não é tão organizada e unificada em torno de uma pauta, e o sistema ou área de políticas não está bem consolidado. Acredito ser preciso avultar a forma como se olha para a presença do conflito nas instituições participativas, considerando inclusive o que foi mostrado anteriormente no trabalho de Peláez (2017), ou seja, que o conflito pode contribuir para a construção de espaços (mais) participativos e também para desviar o foco de estudo, em voga no Brasil, que pretende considerar esses espaços como sendo ambientes consensuais. Além disso, o conflito, caracterizado como debate ou divergência de ideias em torno de uma temática, faz parte do debate democrático e também do processo de construção de políticas. Em Avritzer (2010), ficou claro como o autor (e demais autoras/es que compuseram o PRODEP), ao usar da análise de atas como metodologia de pesquisa para perceber a vocalização de atores, propunha-se a observar não só a capacidade de proposição de pautas, mas também quais tipos de debates e contestação elas causavam. Isso porque o debate, segundo Avritzer, é característica essencial para o deliberacionismo e, portanto, categoria que melhor expressa a capacidade deliberativa dos conselhos.

A segunda consideração a ser feita trata da categorização dos conselhos. Pretendo restringir-me apenas a eles, pois são o foco deste trabalho. A classificação feita por Romão, et al. (2017) se assemelha, na forma, àquela diferenciação feita por Tatagiba (2002), apresentada na sessão anterior. Em ambos os casos temos três tipos de conselhos, formato no qual os conselhos de saúde e de assistência social estão em uma categoria; os conselhos de habitação em uma segunda categoria; e os conselhos de direitos das mulheres e direitos humanos no terceiro tipo. Entretanto, as semelhanças param por aí. Enquanto Tatagiba se propôs a compreender diferentes tipos de conselhos, ou seja, os que são para tratar de políticas, os de programas específicos e os temáticos, Romão, et al. colocaram todos os conselhos em uma só dessas esferas, a de políticas, e os diferenciou conforme o grau de institucionalização da política, municipalização e investimento governamental. Essa distribuição fez com que conselhos, que até podem ter um papel relevante dentro do contexto no qual operam, fossem categorizados como mal ou moderadamente consolidados e a compreensão da sua inserção no cubo da intermediação prejudicada. Tivessem os autores e a autora considerado que, por



exemplo, o conselho de direitos da mulher tem um formato diferente do conselho de saúde, e que este formato pode significar outras formas de atuação que acarretam resultados diversos daqueles esperados de um conselho como o de saúde – tendo em vista que este tem uma política efetivamente muito ampla e muito bem, até constitucionalmente, consolidada –, os autores e a autora poderiam ter encontrado efeitos que caracterizariam os chamados conselhos mal ou moderadamente institucionalizados de outra maneira dentro da intermediação política.

Considero, portanto, que é essencial fazer uso do amplo espectro de possibilidades aberto pela categorização da intermediação política, pelos diferentes tipos de circuitos de representação e, claro, pela ampliação da dimensão analítica de termos anteriormente muito bem delimitados na representação tradicional, mas que neste contexto se mostram mais maleáveis e pluralizados adequando-se às diversas formas de representação política percebidas atualmente. E, reitero, é importante trocar a lente pela qual a literatura tem olhado os variados tipos de conselhos e perceber que são as suas particularidades que, por vezes, podem torna-los efetivos nos mais diversos aspectos. Proponho desfocar um pouco a perspectiva de efetividade apenas em termos mais amplos de políticas públicas e observar outros ganhos que os espaços participativos podem trazer.

No capítulo seguinte apresentarei o Conselho Nacional dos Direitos Humanos, fazendo uma retrospectiva e mostrando como ele tem resistido e se reinventado ao longo de mais de cinquenta anos, na condição de herdeiro do antigo Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana. O CNDH se mostrou interessante especialmente por dois motivos: a crescente rede de articulação de direitos humanos que tem sido formada em torno dele e uma prerrogativa de ação não percebida em outros conselhos, qual seja, a realização de missões *in loco* para averiguação de violações de direitos humanos.

## **2. A CONSTRUÇÃO DO CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS**

### **2.1 O CONSELHO DE DEFESA DOS DIREITOS DA PESSOA HUMANA**

Primeiramente cabe fazer um breve levantamento histórico do objeto a ser estudado. O Conselho Nacional dos Direitos Humanos (CNDH) é um órgão criado pela Lei n. 12.986/2014, com a finalidade de promoção e defesa dos direitos humanos, mediante ações preventivas, protetivas, reparadoras e sancionadoras das condutas e situações de ameaça ou violação dos direitos humanos (BRASIL, 2014). Embora a lei de sua criação seja relativamente nova, o CNDH é sucessor do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CDDPH), fundado em 1964. Vale destacar, porém, que o CNDH foi pensado, formulado e implementado a partir de critérios completamente diferentes daqueles que nortearam a criação de seu antecessor e, por este motivo, possui formato e finalidade diferentes.

O projeto de lei que criou o Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana data de 1956, período democrático ocorrido entre duas ditaduras, o Estado Novo e o Regime Militar. O Projeto de Lei n. 1.221/1956 foi apresentado pelo então deputado Olavo Bilac Pinto, da União Democrática Nacional (UDN), tramitou por oito anos e foi promulgado em março de 1964 pelo ex-presidente João Goulart. A UDN, anos mais tarde, vai apresentar um caráter ambíguo quanto à defesa das liberdades individuais, tal qual os moldes norte-americanos que a inspiravam, quando passa a apoiar o golpe militar instaurado no Brasil em 1964; o que contrasta mais ainda com o fato de ter sido um deputado desse partido a ter proposto a criação da primeira instância voltada à proteção e promoção dos direitos humanos no País. No entanto, foi justamente a influência exercida pelos Estados Unidos da América nos posicionamentos da UDN que encorajou a proposição do PL, tendo sido os EUA o primeiro país a criar uma instância que defendesse os direitos civis. No plano nacional, a iniciativa do projeto foi fomentada pelo desejo da UDN de criar um foro que defendesse o cidadão contra os abusos da União, dos Estados e Municípios, acreditando ela própria ser vítima dessa violência. A proposta de criação do CDDPH veio, também, como resposta à assinatura pelo Brasil de dois tratados internacionais muito importantes, a saber: a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) e a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (1948) (SDH, 2014).

Instituído pela Lei n. 4.319/1964, o CDDPH foi criado apenas quinze dias antes da implementação de uma ditadura de vinte anos no Brasil, o que interferiu diretamente e

indiretamente na sua forma de atuação e, por esse motivo, só permitiu que ele agisse com independência e pudesse cumprir realmente o seu papel anos mais tarde. Àquela época, o Conselho era composto pelo ministro da Justiça e Negócios Interiores, que exerceria a presidência; pelo presidente do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; por um professor catedrático de direito constitucional de uma Instituição Federal, indicado pelos demais membros do Conselho na primeira reunião; pelo presidente da Associação Brasileira de Imprensa (ABI); pelo presidente da Associação Brasileira de Educação (ABE); e pelos líderes de maioria e minoria do Senado Federal e da Câmara dos Deputados. Vale destacar que o Conselho tinha em sua composição várias personalidades vinculadas ao exercício do Direito. Isso se devia à necessidade de possibilitar que ele desempenhasse algumas funções altamente jurídicas para as quais seria imperativo o conhecimento técnico da doutrina. Essas funções incluíam: estudar o aperfeiçoamento da legislação de modo que garantisse os direitos da pessoa humana, a prerrogativa de instaurar comissões de inquérito para realizar diligências, tomar depoimentos de autoridades, inquirir testemunhas e requisitar informações, sendo considerado crime a tentativa de impedir o funcionamento do Conselho, fazer afirmação falsa ou calar-se quando chamado como testemunha ao Conselho.

Outras competências que ilustram a relevância do pioneirismo deste órgão para a promoção e proteção dos direitos humanos no Brasil, além da realização de cursos, palestras e campanhas sobre os direitos da pessoa humana, constituem-se em realizar inquéritos e investigações de fraudes eleitorais, dar cursos às polícias sobre como atuar respeitando os direitos humanos, recomendar a retirada, do quadro de servidores, de agentes que tenham reincidência na violação de direitos humanos, receber denúncias e tomar providências capazes de fazer cessar os abusos dos particulares ou das autoridades por eles responsáveis (BRASIL, 1964).

Apesar da promulgação e publicação da lei, devido ao forte teor e à crítica situação política no Brasil à época, a criação do CDDPH nem sequer foi noticiada nos grandes jornais, o que fez com que ele permanecesse como figura ofuscada já no primeiro momento. Apenas quinze dias após a publicação da lei, foi instaurado no País um regime militar dos mais severos. Assim, em um contexto no qual os primeiros atos do governo foram diretamente contrários ao estabelecido na Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem, quando nega aos acusados de delito a defesa em tribunais imparciais e impede que a justiça examine os atos do regime, a missão do CDDPH parecia pouco possível de ser cumprida. Para além disso, este

mesmo governo, que supostamente atuava em prol da contenção do avanço do comunismo e no combate à corrupção, realizava condenações à pena de morte, baniu pessoas, cassava mandatos, expulsava alunas/os das universidades, além dos casos de tortura e exílio políticos (SDH, 2014).

A Constituição de 1967 veio como reflexo do tipo de regime que estava em curso, com restrição ao direito de liberdade de expressão e reunião, estipulando punições e execuções e estendendo o foro militar aos civis em casos de crime contra a segurança nacional. Ainda assim, a instalação efetiva do CDDPH ocorreu em 1968, após diversos pedidos para reivindicar a sua formação por parte da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e dos movimentos políticos de oposição no Senado, realizados pelo Movimento Democrático Brasileiro (MDB), impulsionados pela tentativa de conter o aumento da violência policial. Desse modo, o CDDPH foi instalado, apenas alguns dias após a morte de um estudante secundarista, Edson Luiz, que participava de uma manifestação estudantil em defesa do restaurante conhecido como Calabouço. Edson foi assassinado por um tiro da polícia militar, a repercussão de sua morte transcendeu os limites da rede universitária, de políticos e trabalhadoras/es, ela engajou diversos setores da sociedade. O CDDPH, portanto, teve entre as suas primeiras pautas de discussão apurar as denúncias recebidas de crimes cometidos pela polícia no então Estado da Guanabara (onde é atualmente o município do Rio de Janeiro) e no Estado do Rio de Janeiro, assim como o genocídio de populações indígenas.

Não obstante isso, o endurecimento do regime em alguns meses voltou a refrear as ações do Conselho, desta vez com rigidez ainda maior com a edição do Ato Institucional-5. Com a publicação do AI-5, o CDDPH só voltou a se reunir um ano depois, pautando a possibilidade de garantir *habeas corpus* a civis julgados pela justiça militar, no entanto, o contexto político impediu que o CDDPH efetivamente travasse discussões nesse sentido e que cumprisse, minimamente, com as atribuições para as quais foi criado. Embora tenha sido acionado, o CDDPH não se posicionou acerca de mortes, prisões arbitrárias e desaparecimentos reportados por meio de denúncias ao Conselho nesse período (SDH, 2014). Um caso emblemático foi o de tortura e assassinato contra Olavo Hansen, em São Paulo, no ano de 1970. A denúncia foi enviada ao CDDPH pelo então deputado Franco Montoro (MDB), que a encaminhou também aos dois representantes que mais tentavam fazer o enfrentamento dentro do Conselho, os presidentes da OAB e da ABI. A denúncia solicitava investigação da morte do operário, o órgão, entretanto, permaneceu omissa (FERNANDES; GALINDO, 2009).

O silêncio do Conselho em relação às tantas violações de direitos humanos à época se deve, sem dúvidas, à impossibilidade de reunião, tendo em vista a falta de vontade política para que isso acontecesse, considerando que administrativamente e financeiramente este Conselho era vinculado ao Ministério da Justiça e presidido pelo seu ministro. E, para além disso, a maioria da composição do Conselho era governamental, portanto, tão logo chegavam as denúncias de mortes, desaparecimentos e outras violações, os membros governistas ordenavam o arquivamento. Contudo, há de se ressaltar que o mero recebimento de tais denúncias, levadas ao conhecimento de alguns membros da oposição e da sociedade civil já contribuía, em alguma medida, para gerar constrangimento no governo, mesmo que os oposicionistas assumissem a posição de nada fazer a respeito (SDH, 2014).

A imagem do CDDPH se tornaria ainda mais distorcida e distante daqueles ideais pensados para cumprir com os compromissos firmados na Declaração Universal dos Direitos Humanos, após o ano de 1971. Naquela ocasião, os membros da oposição e integrantes da Ordem dos Advogados do Brasil, comprometidos em tentar dar ao CDDPH, minimamente, alguma autossuficiência para que pudesse realizar as suas reuniões e cumprir com algumas de suas tarefas, elaboraram propostas que foram levadas ao Congresso Nacional buscando mais independência e publicidade das reuniões do Conselho. Pretendiam, ainda, que, nos casos em que este se declarasse impossibilitado de averiguar denúncias, as encaminhasse diretamente para os órgãos competentes. Por fim, visavam dar autonomia a cada um dos membros do Conselho, para que qualquer um pudesse averiguar situações de violação de direitos com livre acesso a estabelecimentos e dados públicos. Essas propostas foram distorcidas quando chegaram às mãos da base governista, de modo que o texto aprovado ao final, Lei n. 5.763/1971, levou ao aumento do número de representantes do governo, diminuindo o peso do voto daqueles que não eram obedientes ao regime, estabeleceu a realização de apenas seis reuniões ordinárias ao ano e tornou as reuniões do Conselho secretas. Assim sendo, o CDDPH passou a ser composto também por representante do Ministério das Relações Exteriores, representante do Conselho Federal de Cultura, representante do Ministério Público Federal e um professor de direito penal de uma IF (BRASIL, 1971). Com isso, as reuniões do CDDPH perderam completamente o sentido e passaram a ser usadas como momento para congratulações ao regime militar, com o arquivamento imediato das denúncias, de forma praticamente unânime (SDH, 2014).

O Conselho ficou inativo durante seis anos, 1973-1979, no governo do General Ernesto Geisel. Nesse período, houve grande mobilização da sociedade civil, da OAB e da oposição no Senado para que ele voltasse a funcionar, incluindo a proposição de um projeto de lei em 1975, por Franco Montoro – MDB. A tentativa era de recuperar o caráter e a função originais do Conselho, retirando os membros inseridos em 1971 e incluindo representantes da Confederação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) e do Conselho de Reitores das Universidades Federais. O projeto, no entanto, nunca foi adiante. O CDDPH só voltou a funcionar em 30 de março de 1979, em um momento no qual o Brasil já caminhava para o processo de redemocratização, convocado pelo então ministro da Justiça Petrônio Portela, que enxergava o Conselho como um passo essencial para ilustrar o retorno à democracia. No início do movimento de reativação, os membros governistas, ainda maioria, questionavam a real eficácia do Conselho; e os membros da sociedade civil, já desacreditados de seu real funcionamento, apenas permaneciam lá por entender se tratar de mais uma instância que poderia atuar no combate às violações de direitos humanos. As reuniões continuaram secretas, mesmo após a primeira reunião de reativação do Conselho, entretanto, seus membros garantiram a publicidade das deliberações. As principais pautas do Conselho naquele momento eram sobre presos comuns, vítimas de torturas em delegacias, denúncias de abuso de autoridade e violência policial e a formação de grupos de extermínio (SDH, 2014).

## **2.2 PROCESSO DE ABERTURA E PERÍODO DE REDEMOCRATIZAÇÃO**

As sessões do CDDPH só voltaram a ser públicas em 1985, durante reunião realizada no Dia Internacional dos Direitos Humanos, após declaração do então ministro da Justiça Fernando Lyra, ao abrir novamente as sessões do pleno. Dando prosseguimento ao processo de reativação do Conselho, em 1986 foi feito um balanço da sua atuação, no qual se constatou que 44 processos diziam respeito à violência policial e 30 sobre conflitos agrários, no entanto, outros 37 casos não foram conhecidos pelo Conselho e 89 aguardavam algum tipo de resposta. Além disso, mais de 98 processos haviam desaparecido, fruto das prerrogativas impostas nos momentos mais duros do regime militar de arquivamento das denúncias e não monitoramento dos casos acompanhados (SDH, 2014). Durante o processo de reativação do Conselho e caminhada do Brasil de retorno à democracia a sua principal preocupação era averiguar os casos de mortos e desaparecidos, presos políticos, torturas, enfim, os resquícios da ditadura com os quais o País não poderia seguir rumo ao processo de redemocratização.

O Conselho retomou a prerrogativa histórica de realizar missões para apurar casos de violação de direitos humanos em todo o Brasil. Nesse sentido, foi criada uma comissão para averiguar os crimes cometidos durante o período da ditadura, que apresentou relatório em 1987. Além disso, atuou no enfrentamento à violência no campo, focando em dois eixos: demarcação de terras indígenas e luta pela reforma agrária. Entre as missões realizadas pelo Conselho estão as que foram feitas para constatar casos como a chacina de 13 trabalhadores rurais em Conceição do Araguaia (1985), a demarcação das terras indígenas de Raposa Serra do Sol (1987), o massacre de Carandiru (1992), a chacina da Candelária (1993) e o massacre de Eldorado dos Carajás (1996).

O CDDPH passou a atuar quase que como órgão investigativo, ao passar a enviar constantemente comitivas de conselheiros para os locais das denúncias, já era comum a pressão sobre as autoridades locais para o arquivamento de inquéritos, revelando uma nova forma de atuação que seria sua marca nos anos seguintes (Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana, SDH, 2014, pg. 87)

Apesar de as novas ações do Conselho parecerem promissoras, a chegada de Fernando Collor à Presidência da República, em 1990, trazendo políticas de austeridade, impactou diretamente na luta dos direitos humanos, quando, com a justificativa de redução de gastos, o ex-presidente extinguiu o CDDPH. Essa foi a primeira vez, desde a sua criação, que o Conselho deixou de existir formalmente, tendo em vista que, mesmo no período da ditadura, em que esteve muitos anos desativado, o CDDPH nunca havia sido extinto. Houve forte pressão da sociedade civil e dos membros do Conselho, demonstrando a importância do órgão na proteção dos direitos humanos, a única instância do governo federal para garanti-los no Brasil, até aquele momento.

(...) recebíamos por dia diversas cartas da Anistia Internacional. Ao tomar conhecimento das violações no Brasil, a Anistia acionava todas as suas seções, e estas enviavam cartas para o CDDPH. O material que estava sendo organizado pelos funcionários iria para o arquivo morto do Ministério (Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana, SDH, 2014, pg. 91)<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Entrevista realizada com a secretária-executiva do Conselho em 1990, Myriam Bréa, em junho de 2010, disponível no livro: *Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana*. Secretaria de Direitos Humanos, 2014, pg. 91.

Em decorrência da forte mobilização, Collor assinou, em dezembro daquele mesmo ano, decreto que reinstalava o Conselho. Com o processo de redemocratização, surgiram várias ideias para reformulação do CDDPH, alterando sua composição, regimento interno e criando comissões para dinamizar o trabalho do Conselho. Em 1991 foi criada comissão para apurar casos de violação de direitos humanos no campo. Na qual já se verificou a participação da sociedade civil com organizações como: Comissão Pastoral da Terra (CPT), Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) e Movimento Nacional dos Direitos Humanos (MNDH) - (SDH, 2014). O novo regimento interno, aprovado neste mesmo ano por meio da portaria n. 642/1991, garantia a participação da sociedade civil nas comissões e grupos de trabalho, bem como a participação dela nas reuniões do pleno, como convidada, e tornou oficial o caráter público das reuniões (CDDPH, 1991). Esse processo de abertura do espaço do Conselho para a entrada da sociedade civil é reflexo, obviamente, do momento histórico da Constituinte de 1988 e do processo de redemocratização como um todo, que foi marcado por um ideário participativo com ampliação dos direitos da/o cidadã/ão para além da perspectiva eleitoral. Sendo assim, a regulamentação dos preceitos constitucionais, que viabilizaram a inclusão da sociedade na gestão de políticas, veio imersa no clamor pelo aumento da participação no processo decisório (GURZA LAVALLE, 2011).

A partir de 1992, o Conselho se empenhou para que o Brasil assinasse e promulgasse diversos tratados internacionais que versam sobre direitos humanos, como a Convenção contra a Tortura, Convenção dos Direitos da Criança, Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica) e a Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura. O CDDPH participou, também, da 2ª Conferência Mundial de Direitos Humanos, em Viena (1993), a partir da qual extraíram vários tópicos que contribuíram para a elaboração do primeiro Programa Nacional de Direitos Humanos.

Cabe fazer uma breve apresentação do contexto e do teor do PNDH-I. Após o retorno ao Brasil da 2ª Conferência Mundial de Direitos Humanos, o então ministro da Justiça, Maurício Corrêa, desencadeou o processo de discussão para o que seria uma agenda única de defesa dos direitos humanos. Nesse momento o governo ampliou o diálogo com a sociedade civil, ainda muito desconfiadas da qualidade das ações do Conselho, mas esta foi convidada a fomentar as discussões do pleno. Nessa ocasião, iniciaram-se as propostas para alteração da composição do CDDPH de forma a incluir efetivamente a sociedade civil. O PNDH-I foi lançado em 1996, em meio aos impactos causados pelo massacre de Eldorado dos Carajás. O programa foi o primeiro



da América Latina e o terceiro do mundo, formulado com contribuição ativa da sociedade civil e continha mais de duzentas propostas de ações governamentais para a defesa dos direitos humanos, visando principalmente a garantia dos direitos civis e políticos. A partir da aprovação do programa, abriu-se o caminho para a tipificação do crime de tortura no Brasil (SDH, 2014).

Associando a preocupação do Conselho com a ratificação pelo Brasil de tratados internacionais, com a sua participação em eventos internacionais de direitos humanos e tendo em vista a crescente importância do papel desempenhado pelo CDDPH em âmbito nacional, cresceu a ideia de reformular o marco legal do Conselho para que ele fosse readequado conforme os Princípios de Paris<sup>3</sup>. Estes definem os critérios para admissão de instituições de direitos humanos pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Direitos Humanos (ACNUDH), considerando aquelas que fossem eficazes e capazes de dar cumprimento ao disposto na Declaração Universal dos Direitos Humanos. Desde a formulação do primeiro Programa Nacional de Direitos Humanos já havia sido proposta a reorganização do Conselho visando ampliar a participação da sociedade civil e abrir a possibilidade de criação da Instituição Nacional de Direitos Humanos do Brasil. Por esse motivo, em 1994, o CDDPH formulou um documento-base e o enviou ao ex-Presidente Itamar Franco, que, por sua vez, encaminhou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei n. 4.715/1994, para criar o Conselho Nacional dos Direitos Humanos. O PL, no entanto, ainda levaria muitos anos para ser aprovado.

O Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana era vinculado ao Ministério da Justiça. Sendo assim, em 1997 criou-se a Secretaria Nacional de Direitos Humanos – dois anos mais tarde transformada em Secretaria de Estado – dentro deste Ministério, a qual ficou responsável por concentrar as atividades do CDDPH. Durante esse período, o CDDPH atuou também no monitoramento das políticas públicas, na observação do cumprimento das diretrizes estabelecidas no PNDH, além de ampliar e reforçar a sua convivência com os organismos e mecanismos internacionais, enviando relatórios periodicamente à ONU acerca das medidas adotadas pelo Brasil na área de direitos humanos e fazendo o acompanhamento da efetivação das recomendações internacionais em casos de violações de direitos humanos no País (SDH, 2014).

---

<sup>3</sup> Os Princípios de Paris foram redigidos durante o Primeiro Encontro Internacional das Instituições Nacionais de Direitos do Homem, em 1991, e adotados pela Assembleia Geral da ONU em 1993.

Mesmo em um contexto no qual a sociedade civil ainda não ocupava cadeiras no pleno do Conselho, este buscou se aproximar cada vez mais daquela, permitindo que participasse de reuniões e comissões, abrindo-se para o recebimento das denúncias apresentadas pela sociedade civil, que, em contrapartida, fomentava o CDDPH com informações que, sem ela, seriam mais difíceis de conseguir. Isso se deu de tal forma que, ao longo dos anos, configurou-se em torno do Conselho uma espécie de rede de defensores de direitos humanos, responsáveis pelo fluxo de informações que denunciavam ocorrências de violações de direitos em todo o País (SDH, 2014). É preciso salientar o desenvolvimento desta rede, porque é justamente a sua formação que vai ser central para compreender o papel de intermediário do Conselho, uma vez que as organizações que a compõem não só fazem denúncias como também, na maioria das vezes, o recepcionam nas missões, além de cooperar com o monitoramento de situações locais que o Conselho sozinho não seria capaz de fazer. Esta rede é importante, ainda, para o processo de reconhecimento e validação das ações do Conselho em nível nacional, divulgando o seu trabalho para que seja conhecido tanto por aqueles grupos ou aquelas pessoas com mais fácil acesso a esse tipo de informação, como também para as/os mais vulnerabilizadas/os, como tribos indígenas e comunidades quilombolas.

Em 2003, o ex-Presidente Lula deu mais autonomia à pasta de direitos humanos, ao criar a Secretaria Especial de Direitos Humanos, vinculada à Presidência da República e, a partir do Decreto n. 7.256, de 2010, atribuiu-lhe *status* de Ministério de Estado, com estrutura financeira e administrativa própria dentro da qual se encaixava o CDDPH, cuja coordenação-geral executiva passou a ser vinculada ao gabinete ministerial. Entre 2003 e 2010, o Conselho se reuniu periodicamente, abordou diversas denúncias com diferentes tipos de violações de direitos humanos em todo o País, como o caso do presídio Urso Branco, em Roraima, também acompanhado pelo CDDPH, além de ter aprovado inúmeras resoluções sobre os mais variados temas.

O PNDH-II, aprovado em 2002, expandiu as garantias previstas no primeiro programa para, além de direitos civis e políticos, abarcar também os econômicos, sociais e culturais. Entretanto, o verdadeiro avanço em termos de construção de políticas de direitos humanos veio no PNDH-III, aprovado em 2009. Este último programa foi construído com uma participação da sociedade civil ainda maior que a dos outros dois, tendo em vista que veio como resultado da 11ª Conferência Nacional de Direitos Humanos, em 2008. Os direitos garantidos pelos programas anteriores foram avultados para que fossem compreendidas a universalidade e a

indivisibilidade dos direitos assegurados. O PNDH-III é composto por mais de quinhentas ações previstas, cada uma delas com responsáveis, recomendações e parcerias definidas. Foram estruturadas em seis eixos, a saber: a interação democrática entre Estado e sociedade civil; desenvolvimento e direitos humanos; universalização de direitos em contextos de desigualdades; segurança pública, acesso à justiça e combate à violência; educação e cultura em direitos humanos; e direito à memória e verdade. Este PNDH foi elaborado em meio a diversas críticas, algumas legítimas, outras, fruto de distorções e manifestações conservadoras. Uma de suas recomendações, por exemplo, é a aceitação do aborto como caso de saúde pública e a busca pela sua garantia dentro do SUS. Ações como essas, apesar das críticas por parte da sociedade brasileira, de modo geral, foram altamente defendidas pelas conselheiras e parte da sociedade civil consultada à época da compilação do documento. A preocupação maior era com a elaboração de um programa que estivesse condizente com os parâmetros internacionais de direitos humanos, com os quais o Brasil já havia se comprometido (SDH, 2014).

A urgência da aprovação do novo marco legal para o Conselho foi reiterada tanto no PNDH-II quanto no PNDH-III, reforçando, especialmente, a necessidade de ampliação da sociedade civil e a construção de órgãos semelhantes ao CDDPH nos níveis estaduais e municipais (SDH, 2014). Essa proposta segue os moldes dos conselhos nacionais, que surgiram em maior escala após o processo de redemocratização no Brasil e vieram com novo formato, o qual pressupunha participação paritária entre poder público e sociedade civil; fruto dos preceitos básicos da Constituição de 1988 de que a construção do País vinha alinhada com o exercício do poder pelos cidadãos, encontrando um equilíbrio entre democracia direta e representativa. A importância da ampliação da participação da sociedade civil em um conselho da magnitude do CDDPH devia levar em conta ainda o novo projeto de governo que se iniciou a partir de 2003, caracterizado pelo aprofundamento das relações com os movimentos sociais e a inclusão da participação social, bem como pela construção de instituições participativas na agenda prioritária do governo federal (ABERS, et. al, 2014).

A despeito das limitações institucionais, o CDDPH pôde ao longo desses anos, após a redemocratização, se posicionar objetivamente sobre alguns assuntos, principalmente aqueles que foram objeto de atenção deste Conselho desde o início, resultando na aprovação de resoluções emblemáticas como a n. 08/2012, que trata sobre a abolição do termo “auto de resistência” dos boletins de ocorrência e inquérito envolvendo mortes em confrontos policiais; e a n. 06/2013, que recomenda a proibição do uso de armas de fogo e restrição do uso das armas

de baixa letalidade em contexto de manifestações e eventos públicos. Ambas as resoluções surtiram um efeito significativo ao serem adotadas por corporações da polícia em todo o País (SDH, 2014). Outros temas que interessaram ao CDDPH, implicando a criação de grupos de trabalho em seu âmbito, foram:

1. Direito humano à alimentação adequada (2005), que pautou casos como a distribuição de alimentos em escolas públicas, a falta de cestas básicas para populações indígenas e os problemas alimentares da comunidade quilombola Sapê do Norte, no Espírito Santo;
2. A violência contra comunicadoras/es (2012), que elaborou um extenso relatório abarcando dados, experiências internacionais e o depoimento de várias vítimas, além de recomendações, entre as quais a criação de um Observatório da Violência Contra Comunicadores;
3. Direito à moradia adequada (2012), que realizou oito missões a locais impactados por grandes empreendimentos ou afetados por desastres, das quais foi produzido um relatório do grupo de trabalho com recomendações a diversos órgãos;
4. As violações de direitos humanos no interior das Forças Armadas (2012), cujo grupo de trabalho analisou 23 casos e apresentou relatório com proposta de encaminhamento a diversos órgãos para responsabilização dos culpados e a articulação com vistas ao aprimoramento da legislação e da formação dos militares pautadas em direitos humanos (SDH, 2014).

Vale salientar que, embora tenha sido um Conselho muito forte e ativo, especialmente após a redemocratização, o CDDPH era um órgão muito jurídico, composto por pessoas com notório saber em direito, com alto cargo na administração pública, juristas e procuradores/as. Não tinha a prerrogativa formal de participação da sociedade civil, que era uma demanda que vinha desde a década de 1990, tendo a aprovação da nova legislação estabelecida como uma das diretrizes do PNDH-III. Apesar do CDDPH realizar missões e ter comissões, estas não eram permanentes e atuavam em casos pontuais, enquanto aquelas não eram representativas, nem paritárias (entre sociedade civil e poder público). É preciso reconhecer que o CDDPH tinha mecanismos muito relevantes para dispor no seu trabalho, que contribuíram para torná-lo um Conselho tão forte mesmo sem a participação da sociedade civil. Essas ferramentas resultam, no entanto, do seu caráter puramente jurídico, como a prerrogativa de realizar visitas em presídios sem aviso prévio (Entrevistas 1, 6, 7, 8, 9 e 10).

Para exemplificar, destaco um dispositivo que passou a ser usado pelo Conselho, depois de ter sido legalizado em 2004, para garantia dos direitos humanos, que é a prerrogativa de representar ao/à procurador/a-geral da República os chamados incidentes de deslocamento de competência (IDC<sup>4</sup>). Os casos de atuação do Conselho, na requisição de IDCs, são exemplares para evidenciar seu caráter jurídico. A participação do CDDPH na requisição de IDCs foi fulcral naqueles casos em que a PGR efetivamente acolheu o pedido (CASTILHO, E. W. V.<sup>5</sup>; RIBEIRO, B. J., 2015). Um exemplo muito concreto desses casos, que ficou inclusive como herança para que o atual CNDH lidasse, foi o assassinato do defensor de direitos humanos no Estado da Paraíba, Manoel Mattos, situação na qual o CDDPH teve participação ativa para provocar o IDC, em 2010, e depois no acompanhamento dos julgamentos, fazendo reuniões com juízas/es envolvidas/os no caso<sup>6</sup>.

Outras situações em que o antigo Conselho se mostrou altamente eficaz para a garantia e defesa dos direitos humanos e que demonstram alguma abertura do seu espaço institucional para a sociedade civil, especialmente a partir do recebimento de denúncias, foram a sua atuação em casos de prática de tortura e formação de grupos de extermínio no entorno do Distrito Federal, como o caso do carroceiro Bertinho (1999), que foi torturado, assassinado e teve seu cadáver ocultado pela polícia militar de Goiás. Neste ocorrido, o Conselho atuou no monitoramento do caso junto ao Ministério Público, no acompanhamento da família da vítima e na divulgação do caso. Este foi um quadro no qual o Conselho fez monitoramento durante muitos anos, desde o início dos trâmites do processo, em meados de 2000, até o julgamento do sargento responsabilizado pelos crimes, em 2011. Em situação diversa, foi a ação do CDDPH, de forma recorrente, no contexto das violações de direitos humanos com prática de tortura nos presídios do Espírito Santo (2009). O envolvimento do conselho foi primordial para que esses métodos fossem extintos e a Casa de Custódia de Viana, onde eram executados, desativada (Entrevista 8).

---

<sup>4</sup> O Incidente de Deslocamento de Competência (IDC) é uma prerrogativa jurídica instituída na Emenda Constitucional n. 45, de 2004. Por meio dela é permitido que autores de graves violações de direitos humanos sejam processados e responsabilizados na esfera estadual e que o julgamento seja realizado na esfera federal. É um mecanismo muito utilizado nos casos em que se percebe uma incapacidade da esfera jurídica estadual de julgar um caso imparcialmente, levando-se em conta possíveis relações pessoais entre uma das partes e o/a juiz/a responsável pelo caso.

<sup>5</sup> Disponível em: <<http://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/15289-15290-1-PB.pdf>> acesso em maio, 2018.

<sup>6</sup> Informação retirada das atas das 1ª, 2ª e 3ª reuniões ordinárias.

Casos como estes permitem perceber como o CDDPH, depois que passou a agir conforme as competências e objetivos designados na sua legislação, atuou como intermediário entre as demandas captadas da sociedade civil – recebidas a partir daquela rede de direitos humanos que foi se formando no Conselho, a partir do momento em que as organizações da sociedade civil foram convidadas a integrá-lo em suas comissões e a participar das reuniões, mesmo que apenas com direito à voz – e o Estado, fazendo cobranças para que este atuasse segundo conforme os compromissos internacionais que já havia firmado e garantisse os direitos humanos a todas/todos.

Por outro lado, essas incidências do CDDPH eram em casos isolados, ou seja, não tinham a perspectiva de abrangência nacional dos seus resultados. Além disso, o antigo Conselho, mesmo depois da redemocratização e durante os anos do governo do PT – que fomentaram o protagonismo das instituições participativas –, pouco ou nada se posicionava sobre a conjuntura política do País. Para alcançar essas demandas de controle social, ampliação da participação e representatividade da sociedade civil, democratização do espaço e aumento da autonomia do Conselho em relação aos outros poderes e órgãos de Estado, fazia-se prioritária a reforma na legislação, que era tão demandada pela sociedade civil (Entrevistas 1, 6, 7, 8, 9 e 10).

Dessa forma, em atendimento à diligência histórica, o projeto de lei proposto por Itamar Franco, finalmente, foi aprovado, publicado e transformado na Lei n. 12.986/2014, em 2 de junho de 2014. Importante lembrar que era antiga esta demanda por atualização do marco legal do Conselho, datava desde o final da década de 1980 e início da década de 1990. Assim, o primeiro Projeto de Lei colocado em debate foi o 4.715/1994, construído já no âmbito do CDDPH, como proposta de reformulação, e serviu de base para que o Poder Executivo o enviasse ao Congresso Nacional na forma de PL. Ressalto que este projeto de lei sofreu algumas alterações ao longo desses vinte anos até a sua aprovação. Nesse processo, houve presença da sociedade civil ativa para que dele resultasse um conselho mais autônomo, inclusivo e representativo da vasta temática de direitos humanos. Esta incidência foi imperativa para que a legislação viesse a garantir autonomia administrativa. O conselho não é legalmente vinculado a nenhum órgão da administração pública, mas apenas tem de ser alocado em algum espaço fisicamente. Foi-lhe garantida também a sua autonomia financeira. Existe, então, dotação orçamentária própria prevista na legislação do conselho, fator essencial para que ele não fique à mercê da vontade política de governantes. Além disso, foi estabelecida uma composição

paritária tanto para presidência quanto para mesa-diretora, mais um aspecto relevante para dar-lhe autonomia política.

Ademais, nas primeiras minutas do projeto, as representações da sociedade civil estavam muito bem especificadas em relação a que tipo de entidades poderia compor o conselho. Esse formato poderia acabar inviabilizando a entrada de várias outras que, igualmente, trabalham com a temática. Assim, a previsão de um processo eleitoral para a escolha das entidades civis democratizou a seleção e abriu espaço para que diversas organizações pudessem escolher entre si quais o integrariam. O novo marco legal também conformou o Conselho com os “Princípios de Paris”, redigidos durante o primeiro Encontro Internacional das Instituições Nacionais de Direitos do Homem, em 1991, e adotados pela Assembleia Geral da ONU em 1993, os quais definem os critérios para admissão de instituições de direitos humanos pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Direitos Humanos (ACNUDH), considerando aquelas que seriam eficazes e capazes de dar cumprimento ao disposto na Declaração Universal dos Direitos Humanos. Saliento que, apesar dos esforços envidados, a Lei 12.986/2014 ainda não atendeu plenamente os desejos da sociedade civil ou o disposto nos Princípios de Paris, ou seja, o enquadramento do novo conselho como Instituição Nacional de Direitos Humanos. Esta discussão será feita, posteriormente, na seção dedicada ao novo conselho. Vale destacar, por fim, que foi revogada toda a legislação, para transformar o Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana no Conselho Nacional dos Direitos Humanos.

## **2.3 O CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS**

O Conselho Nacional dos Direitos Humanos (CNDH) é uma instituição bem diferente da que o antecedia, com nova composição e missão. Assim sendo, o CNDH é uma instituição paritária com onze membros da sociedade civil e onze membros do poder público; nove das organizações da sociedade civil que o compõem são eleitas a cada dois anos e a presidência e vice-presidência eleitas pelas/os conselheiras/os, sendo uma/um representante da sociedade civil e a/o outra/o do poder público, que ocuparão a presidência durante o biênio, de forma alternada, uma/um por ano. (CNDH, 2015). A primeira eleição para representantes do Conselho ocorreu no ano de 2014, com início do novo mandato em 2015. Na nova composição, os onze membros que representam o poder público são a/o chefe/e das seguintes instituições: Ministério Público Federal, Defensoria Pública da União, Ministério das Relações Exteriores,

Departamento de Polícia Federal, Ministério da Justiça, Conselho Nacional de Justiça, um/a representante da maioria e um/a da minoria, tanto do Senado Federal quanto da Câmara dos Deputados. Quanto às/aos que representam a sociedade civil, duas instituições têm cadeira permanente, com possibilidade de alterar apenas quem as representa, que são o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil e o Conselho Nacional dos Procuradores Gerais, instituições que tiveram um papel histórico altamente relevante para a resistência do antigo CDDPH, especialmente no regime ditatorial, representando a sociedade civil no modelo anterior. As outras nove organizações devem ter abrangência nacional e exercer atividade relevante na temática de defesa dos direitos humanos.

São eleitas, titulares e suplentes, em um encontro nacional convocado pelo CNDH em edital publicado com, no mínimo, noventa dias de antecedência do término do mandato corrente. Na composição da sociedade civil, deve-se buscar também a pluralidade em termos de raça, etnia, gênero e geracional. O pleno do CNDH é sua instância máxima, as reuniões são públicas e deve ser dada publicidade às suas atividades. A mesa diretora do Conselho é composta pela/o presidenta/e, vice-presidenta/e, duas/dois representantes da sociedade civil e duas/dois representantes do poder público, observando a paridade de gênero. As comissões são coordenadas por conselheiras/os titulares e compostas tanto por conselheiras/os titulares e suplentes e demais convidadas/os, sendo estas/es, majoritariamente, organizações e movimentos de direitos humanos ou pessoas com conhecimento nas temáticas ligadas às pautas das Comissões (CNDH, 2015).

Atualmente o Conselho Nacional dos Direitos Humanos conta com onze Comissões Permanentes e duas subcomissões, que foram criadas conforme a demanda de trabalho e principais casos denunciados ao Conselho, são elas: dos Direitos da População em Situação de Rua; da População em Situação de Privação de Liberdade; do Direito à Alimentação Adequada; do Direito à Comunicação e Liberdade de Expressão; do Direito Humano e Segurança Pública; do Direito ao Trabalho, Educação e Seguridade Social; de Defensores e Defensoras de Direitos Humanos e Enfrentamento da Criminalização de Movimentos Sociais; do Direito à Cidade; dos Direitos dos Povos Indígenas, Quilombolas, Povos e Comunidades Tradicionais, de Populações Afetadas por Grandes Empreendimentos e dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais Envolvidos em Conflitos Fundiários; de Monitoramento e Ações na Implementação das Obrigações Internacionais em Matéria de Direitos Humanos; e a de Promoção e Defesa dos Direitos das Mulheres, da População LGBTI (Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis,



Transexuais e Intersexos), Promoção da Igualdade Racial e Enfrentamento ao Racismo. E as duas subcomissões: dos Programas de Proteção a Defensoras e Defensores de Direitos Humanos; e de Política de Drogas e Saúde Mental.

Cada Comissão Permanente tem a sua própria forma de funcionamento, de modo a melhor lidar com as questões concernentes a cada uma delas. É principalmente a partir do que é produzido nessas Comissões que o CNDH opina acerca das diversas questões de direitos humanos no Brasil. As formas de atuação e posicionamento do Conselho têm sido por meio de recomendações, resoluções com as diretrizes para um determinado assunto, notas públicas, notas técnicas, relatórios emitidos após a realização de missões, incidências políticas com ministras/os e deputadas/os e, recentemente, a instauração de processo apuratório de conduta contrária aos direitos humanos<sup>7</sup>.

Entre as competências do CNDH estão: promover, atuando com autonomia, medidas necessárias à prevenção, repressão, sanção e reparação de condutas e situações contrárias aos direitos humanos, inclusive os previstos em tratados e atos internacionais ratificados no País, e apurar as respectivas responsabilidades; fiscalizar e monitorar as políticas públicas de direitos humanos e o programa nacional de direitos humanos, podendo sugerir e recomendar diretrizes para a sua efetivação; receber representações ou denúncias de condutas ou situações contrárias aos direitos humanos e apurar as respectivas responsabilidades; expedir recomendações a entidades públicas e privadas; manter intercâmbio e cooperação com entidades públicas ou privadas, nacionais ou internacionais, em especial com os órgãos integrantes dos Sistemas Internacional e Regional de Direitos Humanos, com o objetivo de dar proteção aos direitos humanos e demais finalidades previstas neste artigo. Além disso, compete ao CNDH ainda: promover e acompanhar as medidas necessárias à prevenção, repressão, sanção e reparação de condutas e situações contrárias aos direitos humanos, previstos em tratados e atos internacionais ratificados no País; acompanhar processos administrativos e judiciais que estejam relacionados com a pauta de direitos humanos; opinar sobre atos normativos, administrativos e legislativos de interesse da política nacional de direitos humanos e elaborar propostas legislativas e atos normativos relacionados com matéria de sua competência; realizar procedimentos apuratórios de condutas e situações contrárias aos direitos humanos e aplicar sanções de sua competência;

---

<sup>7</sup> Essas informações foram retiradas das atas das reuniões, do *site* do CNDH (disponível em: <http://www.mdh.gov.br/sobre/participacao-social/cndh/>) e também por meio de sua página no Facebook (<https://www.facebook.com/conselhodedireitoshumanos/>)

e elaborar e divulgar relatórios de atividades para prestação de contas das suas ações (CNDH, 2015).

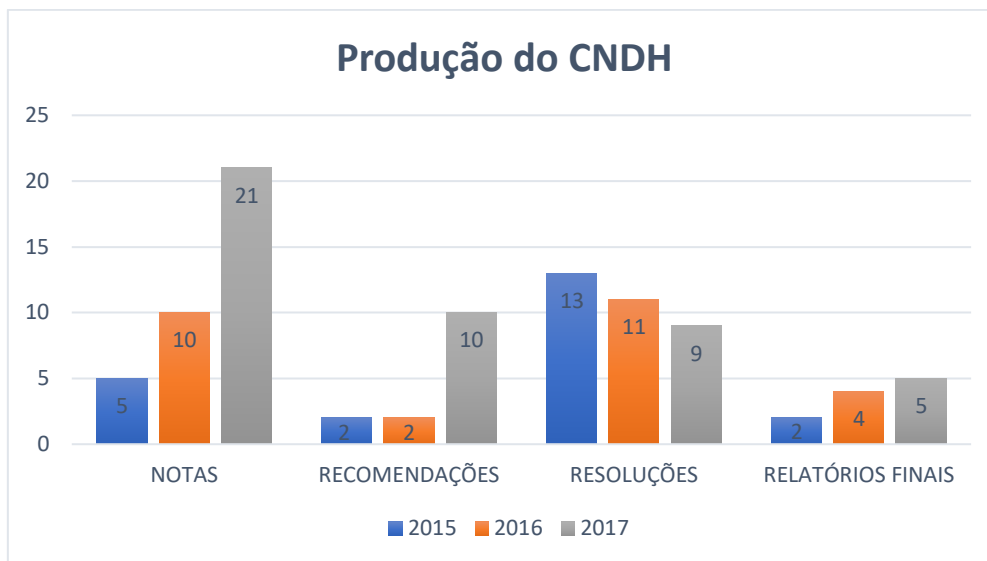
É preciso destacar aqui que, embora o CNDH não seja legalmente instituído e composto como uma Instituição Nacional dos Direitos Humanos, devido às negociações realizadas durante o processo de aprovação da sua legislação, este era um dos princípios norteadores defendidos pelas organizações da sociedade civil e por algumas/alguns deputadas/os. Sendo assim, no regimento interno do Conselho está prevista sua atuação independentemente do recebimento de provocação formal das pessoas ou coletividades ofendidas, e o desempenho das suas funções em conformidade com os princípios que regem as INDHs. Ressalto que, para estar em total conformidade com os Princípios de Paris, o CNDH deveria dispor de recursos próprios e não estar sujeito ao controle financeiro governamental. Apesar de a legislação do Conselho prever independência financeira e administrativa, isso não se traduz na prática. A designação de pessoal depende da estruturação do órgão no qual o Conselho está alocado e a dotação orçamentária, embora seja prevista, depende do repasse do governo, uma vez que não tem fundo próprio.

Além disso, os Princípios de Paris determinam que, no caso de haver representações do poder público estas deveriam ser apenas em caráter consultivo, e não com poder de voto, o que não se verifica no CNDH, onde o poder público tem igual poder de voz e voto, tal qual a sociedade civil. Entretanto, neste ponto, entendo que os Princípios de Paris foram elaborados pensando outros contextos democráticos, com instituições de caráter mais administrativo e burocrático e não perpassadas pelas características culturais e tradicionais (como discutido, no capítulo anterior, em Avritzer (2002)), como no caso brasileiro. No cenário como se dá a democracia no Brasil, parece-me que a participação com paridade de voz e voto não só dá maior legitimidade para as decisões tomadas pelo Conselho, como também abre mais possibilidades de incidência, tendo em vista a prerrogativa de mobilizar os atores e as instituições estatais para a garantia de direitos humanos. Ademais, conquanto o órgão deva olhar para a política de direitos humanos e dar algumas diretrizes, estas não são as suas competências principais, uma vez que o Conselho, contrariamente à etimologia da palavra que o denomina, não tem como função legal ou regimental o aconselhamento ou assessoramento de ministras/os ou da/o presidenta/e (Entrevistas 1, 6, 7 e 8).

No primeiro biênio (2015-2016), as entidades titulares eleitas que compunham o CNDH, por parte da sociedade civil, eram: Associação Brasileira de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Intersexos (ABGLT); Enegrecer - Coletivo Nacional Juventude Negra; Conselho Federal de Psicologia (CFP); Conselho Indigenista Missionário (CIMI); Intervenções - Coletivo Brasil de Comunicação Social; Movimento Nacional da População de Rua (MNPR); Movimento Nacional de Direitos Humanos (MNDH); Plataforma de Direitos Humanos - DHESCA Brasil; e Rede Nacional Feminista de Saúde, Direitos Sexuais e Direitos Reprodutivos. Para o segundo biênio (2017-2018), foram eleitas como conselheiras titulares as entidades: Conselho Indigenista Missionário (CIMI); Plataforma de Direitos Humanos – DHESCA Brasil; Central Única dos Trabalhadores (CUT); Intervenções – Coletivo Brasil de Comunicação Social; Associação Brasileira de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Intersexos (ABGLT); Justiça Global; Central de Cooperativas e Empreendimentos Solidários do Brasil – UNISOL Brasil; Conselho Federal de Psicologia (CFP), e Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (MNMMR). Como entidades suplentes foram escolhidas: União Brasileira de Mulheres (UBM); Movimento Nacional de Direitos Humanos (MNDH); Central de Trabalhadores do Brasil (CTB); Movimento Nacional da População de Rua (MNPR); Coletivo Nacional de Juventude Negra – Enegrecer; Associação Nacional dos Atingidos por Barragens (ANAB); Rede Nacional Feminista de Saúde, Direitos Sexuais e Direitos Reprodutivos; Associação Direitos Humanos em Rede – Conectas Direitos Humanos; e Associação Nacional dos Centros de Defesa da Criança e do Adolescente (ANCED).

## **2.4 A ATUAÇÃO DO CNDH**

Desde a criação até os dias atuais, o Conselho Nacional dos Direitos Humanos já se posicionou sobre os mais diversos temas, por meio de notas públicas e resoluções, assim como realizou várias missões para averiguar situações de violação de direitos humanos *in loco*. Abaixo um gráfico que ilustra a produção do CNDH.



(Fonte: elaboração própria)

Vale destacar que as resoluções, embora, por vezes, sirvam para estabelecer as diretrizes do Conselho sobre determinado assunto, são também frequentemente usadas para fins de organização interna como criação de comissões, subcomissões, grupos de trabalho e aprovação de relatórios<sup>8</sup>. Isso explica o alto número de resoluções no ano de 2015 e o seu decréscimo com o passar do tempo. Por outro lado, percebe-se um aumento considerável na produção de documentos de posição, conforme o CNDH foi ficando mais estruturado, pois saltou de cinco notas públicas em 2015 para dez em 2016 e vinte e uma em 2017. Além disso, nota-se também aumento na produção de relatórios, a partir da realização de missões, com dois relatórios aprovados em 2015, demonstrando que este ano foi mais voltado para construção interna, depois quatro no ano de 2016 e cinco em 2017<sup>9</sup>.

No caso do Conselho Nacional dos Direitos Humanos as recomendações, sejam as que são emitidas numeradas ou as que saem nos relatórios, são enviadas para a autoridade competente por determinado assunto em qualquer dos níveis federais. A perspectiva de fiscalização das organizações civis que implementam a política não está presente neste caso, porque não há, como já dito, uma política pública estruturada e nem é a fiscalização e monitoramento de políticas a competência principal do CNDH. Portanto, quando se trata, por exemplo, de recomendação de retirada de pauta de um projeto de lei na Câmara dos Deputados/Senado Federal ela é enviada à/ao presidenta/e da Câmara/Senado. Se se trata de

<sup>8</sup> Informação contida nas atas das reuniões e confirmada na entrevista 1.

<sup>9</sup> Dados disponíveis em: <http://www.sdh.gov.br/sobre/participacao-social/cndh>. Acesso em 01/03/2018.

medida provisória é direcionada diretamente à/ao presidenta/e da República. Assim como, quando se recomenda a designação de um/a promotor/a de justiça ou procurador/a da República para acompanhar uma investigação a recomendação é enviada diretamente à/ao procurador/a-geral de Justiça, no primeiro caso, e à/ao procurador/a-geral da República, no segundo. Se a violação se trata dos direitos indígenas segue uma recomendação para a/o presidenta/e da FUNAI. Quando a pauta é de competência dos Estados, as recomendações são enviadas diretamente às/aos governadoras/es, ou se for muito específica, como a garantia do direito de acesso à saúde por indígenas que, em geral, sempre tem uma secretaria de Estado de saúde o envio é feito à/ao secretária/o da pasta. O mesmo ocorre em nível municipal, por exemplo, se não está sendo garantido o transporte escolar para as crianças de uma comunidade quilombola dentro de um município a recomendação vai direto para a/o prefeita/o da cidade. Por outro lado, em casos de violações de direitos decorrentes de grandes empreendimentos, como é o caso de Belo Monte, no Estado do Pará, ou o rompimento da barragem de rejeitos da Samarco, no município de Mariana-MG, o CNDH encaminha recomendações, igualmente, à empresa responsável pelo empreendimento. É justamente neste momento que fica mais evidente a tecnicidade dos relatórios e posicionamentos tomados pelo CNDH, para cada temática tratada é preciso identificar o direito que está sendo violado, o órgão competente e a pessoa encarregada daquela pasta naquele momento para endereçar a recomendação.

As notas, por outro lado, não são, em geral, direcionadas a uma pessoa específica. Trata-se de posicionamentos sobre a conjuntura política de modo geral, embora, por vezes seja possível observar uma nota de repúdio a alguma posição tomada por autoridades públicas. As resoluções, por sua vez, quando se referem a diretrizes e não à organização interna do CNDH, são direcionadas à instituição/organização/corporação responsável pelo andamento do que está disposto na resolução. Por exemplo, a Resolução n. 07/2017, sobre o livre debate de gênero e sexualidade no âmbito escolar, manifesta o posicionamento do Conselho sobre a questão e foi encaminhada para todos os órgãos relevantes para a temática em âmbito federal, estadual e municipal, quais sejam, Ministério da Educação, Secretarias Estaduais e Municipais, Conselhos Nacional, Estaduais e Municipais de Educação, ministros do STF que já haviam relatado casos semelhantes, CNMP, CNPG, UNE, UBES, entre outros. Da mesma forma, a Resolução n. 09/2017, a respeito do direito à alimentação adequada de mulheres e adolescentes privadas de liberdade, em especial, gestantes, lactantes e com filhos e filhas. A resolução apresenta diretrizes do tratamento adequado a essas mulheres, priorizando, todavia, medidas alternativas à privação de liberdade. Foi dada publicidade a todos os órgãos competentes tanto do sistema

jurídico quanto penitenciário.

No início de 2018, antes do recorte desta pesquisa, que foi até o final do mês de março, o CNDH já havia produzido três recomendações, sendo uma delas sobre um tema nunca antes tratado no âmbito deste Conselho, que são os direitos das/os imigrantes, com recomendações acerca das/os venezuelanas/os que têm migrado para o Brasil. E cinco notas públicas, uma delas com o posicionamento sobre a intervenção militar no Estado do Rio de Janeiro, que obteve grande repercussão, inclusive na mídia, com divulgação pelo Uol, O Globo, Estadão, Congresso em Foco, Brasil 247 e Estado de Minas. Houve também grande alcance e engajamento nas redes sociais, sendo a publicação mais compartilhada da página do Conselho no Facebook, com mais de 400 compartilhamentos<sup>10</sup>. Merece destaque, igualmente, a nota sobre o assassinato da vereadora do Rio de Janeiro Marielle Franco e seu motorista Anderson Gomes, em 14 de março, deste ano, mediante a qual o Conselho informou que faria o acompanhamento das investigações do caso.

Embora o CNDH possa atuar sem a provocação formal das pessoas e/ou coletividades ofendidas, a competência de recebimento de denúncias também está prevista e definida regimentalmente. É comum o recebimento de denúncias via *e-mail* e/ou pelas/os conselheiras/os e convidadas/os no pleno ou nas comissões permanentes. As queixas são analisadas pela mesa diretora, pelo pleno ou pelas comissões permanentes. Em várias situações, o Conselho recebe denúncias de casos muito individuais, para os quais tem tentado dar outro direcionamento, considerando que não possui estrutura financeira nem administrativa para atuar em assuntos muito isolados. Por essa razão, especialmente em casos muito particulares, o Conselho decide enviá-los diretamente à DPU ou à Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos. Dessa maneira, concentra sua atuação em casos mais emblemáticos, com repercussão nacional, sem, entretanto, deixar de analisar casos individuais que denotem um espectro de violação maior, como o trabalho escravo (Entrevistas 1, 6, 7 e 10).

Neste ponto é preciso fazer duas diferenciações que serão primordiais para o andamento desta pesquisa. A primeira delas é que entendo haver uma diferença entre forma de posicionamento e forma de atuação. As formas de posicionamento do CNDH são notas públicas; resoluções; recomendações e relatórios, que podem ser emitidas em tom de crítica,

---

<sup>10</sup> Dados extraídos da página do Conselho no Facebook. Disponível em: <https://www.facebook.com/conselhodedireitoshumanos/>

recomendação ou concordância. Estas têm sido, de modo geral, o grande foco analítico da teoria participacionista ao olhar para os conselhos. Tais documentos são aquilo que eles produzem efetivamente e que fica registrado formalmente para a história, uma vez que é por meio deles que o CNDH, bem como os outros conselhos, faz o controle social e tenta incidir sobre outras agências estatais e/ou privadas. Portanto, quando Gurza Lavalle (2011) e Gurza Lavalle, et al. (2016) propõem a análise de decisões para mensurar a efetividade dos conselhos buscam, de fato, as respostas nas formas de posicionamento deles, ou seja, por meio destes documentos.

Entretanto percebo que há também, no caso do CNDH, as formas de atuação que são: audiências públicas, tanto as que ele realiza quanto as de que participa; incidência no Poder Legislativo, quando faz diálogo com parlamentares a favor ou contra um projeto de lei; incidência no Poder Executivo; incidência no Poder Judiciário; e as missões que podem abranger uma ou mais das outras formas de atuação e posicionamento. Algumas dessas formas de atuação também podem ser percebidas em outros conselhos, especialmente a incidência no Legislativo, dado que todos eles têm interesse em opinar sobre a legislação que rege a sua área temática e/ou política pública. Contudo, a literatura participacionista pouco deu atenção para essas atividades, apesar de serem centrais para compreender a operacionalização dos espaços participativos e como eles interagem com outros atores dentro e fora do Estado.

As formas de atuação dialogam, seguramente, com aquilo que Abers, et. al (2014) definiram como repertórios de interação, terminologia usada para compreender as diferentes formas como os movimentos sociais interagem com o Estado, como descrito no capítulo anterior. Ressalta-se que não se trata de interações entre movimentos sociais e Estado, mas sim entre organismos estatais, nos quais um deles é composto também por movimentos sociais e organizações civis. Ainda assim, é possível aproveitar especialmente aquilo que as autoras chamaram de “política de proximidade”. Para relembrar, a política de proximidade é por elas definida como a interação ocorrida por contatos pessoais entre Estado e sociedade civil. Nesses casos, as/os militantes avançam nos seus objetivos através da negociação direta com o/a tomador/a de decisão. É importante destacar que, a meu ver, a política de proximidade é toda interação facilitada a partir do contato pessoal com quem pode viabilizar o atendimento a uma demanda. Portanto, apesar de Abers, et al. (2014) apontarem este repertório apenas no Executivo e no Legislativo, entendo que há também uma descomplexificação de processos que pode existir dentro do Poder Judiciário. Além disso, as autoras consideram as instituições participativas como um repertório de atuação institucional para a participação dos movimentos

sociais, o que, de fato, não deixa de ser. Entretanto, para esta pesquisa, é a própria participação nos conselhos que manipula outros repertórios de interação.

Esta operação é, na verdade, uma via de mão dupla, na qual os atores da sociedade civil que conseguem dialogar com alguém sensível à causa dos direitos humanos dentro de instituições do Poder Judiciário, como o Ministério Público ou a Defensoria Pública, percebem o desenrolar de processos com viés mais favorável à sua causa. Em contrapartida, fomentam a/o agente pública/o com dados sobre o caso que seriam mais difíceis de serem acessados sem a contribuição da sociedade civil – perspectiva também presente em Vilaça (2017). Se fosse ao contrário, isto é, se esses atores tivessem encontrado em seu caminho indivíduos pouco receptivos à causa acabariam esbarrando em um processo que não andaria, ou em um processo revertido contra eles mesmos. Fica patente<sup>11</sup> como a intermediação do Conselho torna-se mais bem-sucedida quando se é possível tratar com pessoas dentro dos outros órgãos que igualmente têm sensibilidade para a causa dos direitos humanos. Assim sendo, embora por vezes não seja possível um diálogo com toda a instituição, o contato com agentes comprometidas/os com a causa facilita o encaminhamento de demandas.

Nesse aspecto, retomo a diferenciação feita por Tatagiba (2002), na qual é possível identificar o CNDH como conselho temático, uma vez que se assemelha a um conselho de políticas, sem estar vinculado diretamente a um sistema de política pública nacional, e sim a uma área temática ou movimento de ideias. A partir daí, fica perceptível como essa distinção categórica permite que o CNDH atue de formas diversas daquelas identificadas como características próprias dos conselhos. No caso, por exemplo, do CNS, na qualidade de conselho de políticas, a sua atuação fica muito voltada para a deliberação sobre o SUS. Entretanto, para o CNDH, não limitado à prerrogativa de formulação e monitoramento de uma política, mas que está conectado a toda uma área temática, abre-se um leque bem amplo de possibilidades de formas de intermediação que vão além do que é percebido tradicionalmente, como as missões, as incidências nos três Poderes e a instauração de processo apuratório.

Para compreender essa gama de papéis desempenhados pelo CNDH, farei uso da ideia de intermediação apresentada no capítulo anterior. Tal literatura permite olhar para as diferentes funções desempenhadas e para a cadeia de múltiplos atores envolvidos e mobilizados. Na

---

<sup>11</sup> Referências percebidas ao longo da leitura das atas das reuniões ordinárias.



proposta feita por Zaremborg, et al. (2017), relembro, a intermediação política é caracterizada como quando se “está no meio de”, ou seja, quando serve de interlocutor entre as partes intermediadas, envolvendo uma capacidade de mediar com precisão; e quando “se é meio de”, ou seja, quando é matriz, protagonista, sendo veículo de gestação de algo novo. Destaco que, apesar de ambas as terminologias serem encontradas em Zaremborg, et al. (2017), as autoras e o autor não fazem diferenciação de como a intermediação ocorreria em um caso ou em outro, ou se há, de fato, alguma diferença. Para a análise do CNDH, mais objetiva no capítulo seguinte, percebo que existe uma distinção quando não nos meios, nos fins da atuação em uma e em outra situação.

Além da política de proximidade, as missões são, sem dúvidas, a característica mais particular do CNDH, herdada do CDDPH, mas que foram ressignificadas após o processo de institucionalização da participação da sociedade civil, atuando em casos mais diversos, representativos e com abrangência nacional (Entrevistas 1 e 9). Consistem em visitas *in loco* para averiguar situações de violação de direitos humanos e podem, ou não, emitir relatórios, recomendações e até resoluções do Conselho. Aqui faço uma outra diferenciação desta forma de atuação especificamente, a partir da análise das atas e das entrevistas.

Fica evidente que existem dois momentos que convocam o CNDH para a realização de missões, o primeiro é aquele em que a missão se realiza após o recebimento de denúncia formal, por pessoas ou entidades, por *e-mail* ou nas comissões – denúncia formal é aqui entendida como aquela que é escrita, em conformidade com o disposto na Resolução n. 04 de 2015 do CNDH. Para esses casos, considero que o Conselho atuou de forma *reativa*, ou seja, somente após o recebimento da(s) denúncia(s). Isso porque, se a decisão de agir não foi tomada pelo Conselho de forma ativa, mas dependeu da mobilização da sociedade civil, ela se enquadra no formato de intermediação política, definida por Zaremborg, et al. (2017), como “estar no meio de”. Em tais casos, o CNDH serve de intermediador entre sociedade civil e Estado, de forma reativa, ao ser mobilizado pelos intermediados. O outro momento é quando o Conselho, sem ter recebido denúncia formal, por vezes apenas pela repercussão do fato, tanto nas mídias tradicionais quanto no meio de defensoras/es de direitos humanos, age prontamente para averiguar a violação de direitos. Nesse contexto, como o CNDH atuou de forma *proativa*, isto é, antes do recebimento de denúncia formal, sendo ele o agente mobilizador, considero que está enquadrado na categoria de intermediação política “ser meio para”, ou seja, quando o CNDH seria a própria intermediação, porquanto agiu proativamente, mobilizando os intermediados.

A par disso, para que fique mais evidente a diferenciação, sem entrar no mérito de cada uma delas, destacarei algumas situações em que o Conselho atuou de forma reativa: o caso da usina de Belo Monte, cuja primeira denúncia foi acolhida no plenário na 5ª reunião ordinária, em maio de 2015, e a primeira missão realizada de 1º e 3 de junho do mesmo ano. Na questão das/os defensoras/es de direitos humanos de Rondônia, a demanda foi apresentada na 14ª reunião ordinária, em março de 2016, e as primeiras missões de 30 de maio a 4 de junho daquele ano. A situação dos povos indígenas da região Sul, apresentada em fevereiro de 2017 e aprovada em plenário na 14ª reunião ordinária, e as missões realizadas de 28 a 31 de março, de 1º a 3 de maio e de 30 de maio a 3 de junho de 2016. Por fim, a missão para tratar dos direitos dos quilombolas, que teve a denúncia apresentada e aprovada em plenário na 25ª reunião ordinária, em março de 2017, e as incidências de 25 a 28 de julho, de 29 a 31 de agosto e de 2 a 4 de outubro de 2017<sup>12</sup>.

Quanto aos casos de atuação de forma proativa alguns exemplos são: a representação feita pelo CNDH à PGR contra o deputado Jair Bolsonaro, em razão das declarações ofensivas e misóginas por ele proferidas contra a deputada Maria do Rosário; a ação urgente do Conselho foi deliberada na 1ª reunião ordinária, em dezembro de 2014. A questão do rompimento da barragem da Samarco, cujo informe partiu da própria ministra dos Direitos Humanos, durante a 11ª reunião plenária, em novembro de 2015, na qual o pleno deliberou pela realização de missão urgente em Mariana. O caso do massacre em Pau d'Arco<sup>13</sup>, no Pará, em que as/os conselheiras/os tomaram conhecimento do ocorrido na 27ª reunião plenária, em maio de 2017 e, no mesmo dia, deliberaram por uma visita emergencial ao local, a fim de verificar a real situação e fazer o acompanhamento das investigações. Por fim, o assassinato da vereadora do Rio de Janeiro Marielle Franco, para o qual foi deliberada nota na 34ª reunião que acontecia no Fórum Social Mundial, em Salvador, determinando missão ao local e acompanhamento das investigações do caso<sup>14</sup>.

Por outro lado, cumprindo não só com a prerrogativa de averiguar e apurar casos de

---

<sup>12</sup> Informações retiradas das atas das respectivas reuniões e dos relatórios das missões.

<sup>13</sup> O massacre de Pau d'Arco ocorreu no dia 24 de maio de 2017. Na ocasião foram assassinados nove homens e uma mulher durante uma ação policial, civil e militar, para cumprir mandados de prisão e de busca e apreensão na fazenda Santa Lúcia, no município de Pau d'Arco-PA. Não houve reação armada dos/as trabalhadores/as rurais, nenhum policial saiu ferido, havia indícios de que as pessoas haviam sido abordadas dentro de suas casas, sete delas eram da mesma família. O crime continua impune até hoje (junho/2018).

<sup>14</sup> Informações retiradas a partir das atas das reuniões, relatório da missão à Samarco e Entrevista 6.

violações de direitos humanos, como também com aquela que indica o CNDH para fiscalizar e monitorar a política pública de direitos humanos, cabe destacar que o Conselho faz o acompanhamento, especialmente, dos Programas de Proteção – aqui incluídos o PROVITA, PPCAM e o PPDDH. Para tanto, foi criada, no âmbito da Comissão Permanente de Defensores e Defensoras de Direitos Humanos e Enfrentamento da Criminalização de Movimentos Sociais, a Subcomissão dos Programas de Proteção, responsável por fazer o acompanhamento do cumprimento da política. A Subcomissão monitora a designação e execução orçamentária dos programas, mapeia os Estados com situações mais críticas e acompanha também os programas estaduais, além de alguns casos de pessoas retiradas dos programas ou que neles não foram incluídas, para entender o porquê. O trabalho da Subcomissão em parceria com a SDH e a Coordenação dos Programas de Proteção, resultou num notório aumento da designação orçamentária prevista para o ano de 2018<sup>15</sup>.

Assim sendo, fica perceptível como a democratização do espaço do antigo CDDPH e atual CNDH, com a inserção da sociedade civil, dinamizou o trabalho do Conselho e o tornou mais representativo. A perspectiva de que as instituições são constituídas não só pelo formato estabelecido em legislação, mas também pelas organizações que as compõem, já está explicitada em Abers e Keck (2013). As autoras apontam a importância da atuação dos atores para o processo de “*institution-building*”. Segundo as estudiosas, o decreto-lei que formaliza a criação de um órgão ou agência não basta para especificar a forma como ele irá operar propriamente. Isso porque, apesar de as leis serem claras na criação de novos espaços, o processo de construção e conquista de autoridade em sua área demanda um desenvolvimento organizacional e técnico. E, ainda, o processo de institucionalização demanda uma ação humana de articulação de relações e conexões, bem como a mobilização de recursos de forma criativa, a partir da disseminação de ideias, busca por novas soluções para problemas e acúmulo de capacidades técnicas e organizacionais.

O caráter de intermediário do CNDH ficará mais detalhado no capítulo seguinte. A pesquisa pretende não só evidenciar este traço do Conselho, mas também a diferenciação na atuação existente entre ambas as formas de entendimento da intermediação (“se é meio para” ou “se está no meio de”), a partir da abstração conceitual necessária para enquadrar o caso neste modelo teórico. Além disso, o capítulo patenteará o(s) circuito(s) de representação

---

<sup>15</sup> Informações retiradas das memórias das reuniões da Comissão de Defensores e Defensoras de Direitos Humanos e Enfrentamento à Criminalização de Movimentos Sociais.

percebido(s), de forma comparativa com o antigo CDDPH (antes e depois da redemocratização), captando possíveis mudanças na qualidade da intermediação alicerçadas nas alterações de circuitos nos quais o CNDH se encaixa.

### 3. INTERMEDIANDO DIREITOS

#### 3.1 CIRCUITOS DE INTERMEDIÇÃO

Para relembrar o capítulo 1, esclareço que o conceito de circuitos de intermediação usado aqui parte das terminologias metafóricas usadas por Zaremborg, et al (2017) de *voto*, *força*, *projeto*, *palavra* e *povo*. Recapitulando, o circuito do *voto*, é o modelo tradicional de representação, portanto, está baseado em ações como eleições, campanhas, proselitismo e clientelismo. O da *força* mobiliza repertórios como greves, encontros de massa, protestos e negociações tripartite (entre estado, empresa e trabalhadores/as). Já o circuito *projeto* inclui um componente técnico-burocrático, aqui os seus atores utilizam repertórios como treinamento técnico, desenvolvimento e apresentação de projetos, consulta e pré e pós avaliação de projetos. Por sua vez o circuito *palavra* engendra representação por meio da participação e criação de espaços e regras nos quais tomarão vez as deliberações sobre políticas, constituindo-se em espaços fundamentais para o acesso, defesa e controle social de direitos. Por fim, o circuito *povo* inclui um processo de identificação e concordância com um/a líder diretamente relacionada/o com as/os cidadãs/ãos comuns.

##### 3.1.1 CIRCUITOS DO CDDPH

Antes de entrar propriamente no que se tornou o Conselho Nacional dos Direitos Humanos, penso ser importante organizar as características do CDDPH, para entender o panorama histórico da sua formação como intermediador. Para isso, tentarei incluí-lo no CPI e nos circuitos de representação formulados por Zaremborg, et al. (2017). Apesar de o CDDPH ser muito diferente do CNDH, em termos legais, nos objetivos e nas competências, algumas características daquele foram herdadas por este modelo recente. Por esta razão, será feita uma breve sistematização das formas de atuação do CDDPH que serão aproveitadas pelo CNDH. O objetivo desta subseção é meramente servir como exemplo comparativo dos dois momentos do Conselho. Primeiro, como espaço preenchido por atores governamentais, e membros sociedade civil meramente indicados e sem rotatividade de representação, além de serem majoritariamente ligados/as à área jurídica. E, mais recentemente, quando o Conselho tem a participação social garantida por lei.

Para o CDDPH, antes do processo de abertura política, pouco há que se considerar. Apesar de a legislação ser a mesma que perdurou até 2014, fica nítido que o contexto político influenciou fortemente na capacidade de ação do Conselho. Nos raros momentos em que as denúncias de casos de prisões arbitrárias, mortes, desaparecimentos e torturas foram analisadas pelo pleno, mesmo assim o CDDPH permaneceu omissivo. De igual modo, a participação da sociedade, além de não ser paritária, nem rotativa, era indicada pelo próprio governo e se restringia às pessoas ligadas à área jurídica. Ainda assim, olhando tecnicamente para a previsão legal, o CDDPH poderia ser enquadrado, nos circuitos de representação, como *palavra*. Em Zaremborg, et al. (2017), dentro deste circuito, estão inclusos os conselhos, compostos por atores designados pelo governo e também por associações ou organizações civis (no caso, contemplados pela OAB, ABI e os professores). Todavia, devido à pouca funcionalidade do Conselho durante esse período, não considero que tenha exercido qualquer tipo de intermediação e, por isso, não deve ser inserido no CPI.

Somente durante e após o processo de redemocratização, ou seja, a partir de 1985, quando as reuniões do Conselho voltaram a ser públicas, o CDDPH pôde, efetivamente, cumprir com o disposto na legislação. Inicia, em alguma medida, o papel de mediador, apesar do seu marco legal datar de 1971. Nesse contexto, foi possível verificar um aumento progressivo da participação da sociedade civil nas reuniões, mesmo que não integrassem propriamente o Conselho. Tal mudança foi importante para o estabelecimento, como antes dito, de uma relação entre o Conselho e a sociedade civil, na qual esta alimentava aquele com denúncias e informações relevantes para o cumprimento de suas funções.

A partir da inserção gradual da participação social e as mudanças no cenário político – que vão do processo de redemocratização ao período de fortes incentivos à participação no governo Lula –, já é possível delinear algumas das formas de atuação do CDDPH como mediador: a realização de missões, a interlocução com o Judiciário e a formação em rede com a sociedade civil. Diante disso, fica mais fácil classificá-lo no circuito *palavra*. Contudo, é preciso considerar que a elaboração de relatórios posteriores às missões, as resoluções que passaram a ser aprovadas e até mesmo os requerimentos feitos para solicitar IDCs dos casos monitorados exigem conhecimento técnico e jurídico, motivo pelo qual o CDDPH será enquadrado também como circuito *projeto*.

### 3.1.2 CIRCUITOS DO CNDH

Os circuitos nos quais o CNDH será classificado não diferem, fundamentalmente, daqueles nos quais está alocado o CDDPH. Entretanto, os circuitos estão diretamente conectados com a forma como o espaço realiza a intermediação. Vale considerar, portanto, que a inserção da sociedade civil com direito a voz e voto, neste modelo recente, muda, ou melhor, aprimora as características representativas percebidas no CDDPH pós-redemocratização. Três aspectos essenciais demonstram como as mudanças nos circuitos de representação alteram, qualitativamente, a intermediação realizada pelo Conselho: as formas de atuação, as formas de posicionamento e a formação da rede de direitos humanos. Os dois primeiros foram apresentados no capítulo anterior. Merece explicitar, agora, a formação da rede.

#### *Formação da rede de direitos humanos*

Em primeiro lugar, destaco que a formação desta rede nada mais é do que uma forma de atuação do CNDH. Todavia, merece ser analisada separadamente por duas razões. A uma, por ser central para compreender por que as organizações de direitos humanos apostam na ação junto ao CNDH, questão norteadora desta pesquisa. A duas, pelo fato de que esta rede desempenha um papel para além de respaldar e validar as ações do CNDH, de modo a expandir sua capilaridade. Isso permite que o Conselho mobilize repertórios de interação com os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Conforme dito no capítulo anterior, o CDDPH, após a redemocratização, passou a abrir seu espaço para que a sociedade civil participasse de suas atividades. Em contrapartida, o Conselho também se beneficiou desta interlocução, uma vez que passou a receber informações e denúncias sobre casos de violações de direitos. Esse processo foi primordial para o desenvolvimento de uma rede de direitos humanos em torno do Conselho, rede esta herdada e aprimorada pelo CNDH. Tão logo o novo marco legal foi aprovado e tomou posse a nova composição do pleno, ficou nítido como o novo arranjo abriria espaço para a ampliação da rede.

#### *a) O espaço institucional do Conselho*

Para que as organizações civis possam pleitear uma cadeira no CNDH, devem ter atuação reconhecida na defesa de direitos humanos, na mobilização, organização e promoção de atividades relacionadas à garantia desses direitos. Além disso, as entidades precisam ter alguma

abrangência nacional, com atuação em, no mínimo, quatro Estados e/ou duas regiões. Tais características mostram como as organizações e movimentos, não só já têm alguma força política e capacidade de mobilização, como também favorecem o diálogo do CNDH com outras organizações e em vários Estados, alastrando a capilaridade e extensão da rede de direitos humanos. Ademais, as Comissões Permanentes são notadamente ambientes de articulação ainda maiores. Nelas ocorrem as grandes discussões sobre quais pautas serão priorizadas para serem tratadas pelo Conselho dentro de cada temática. Nas Comissões não existe a preocupação com a paridade entre poder público e sociedade civil, mas sim com o conhecimento e atuação da organização no tema. Dessa maneira, amplia-se a possibilidade de participação de outras entidades que não compõem o plenário do CNDH propriamente e de incidência delas nos casos escolhidos para serem tratados por ele (Entrevistas 1 e 11).

Entretanto, considerando o alcance nacional das organizações civis integrantes do CNDH é de se esperar que elas já tenham considerado nível de interação com outros órgãos estatais e em outros níveis federativos. Constata-se significativa interlocução dessas entidades com outros conselhos, secretarias estaduais, órgãos da administração pública, como também com alguma instância do Ministério Público, especialmente a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão ou as representações regionais, e das Defensorias Públicas (Entrevistas 3, 5, 6, 7, 9, 10). Considerando se tratar de órgãos estatais muito mais institucionalizados, com mais prerrogativas de atuação garantidas constitucionalmente, com os quais as organizações já conseguem algum nível de diálogo, cabe, primeiramente, entender o por que de apostarem na ação junto ao CNDH, ou seja, de que maneira ele contribui e vai além daquilo que é feito nesses outros espaços.

As entrevistas realizadas nesta pesquisa ajudaram muito a compreender o motivo da busca de organizações civis pelo CNDH, como agente intermediário. Primeiramente, explico que, mesmo em meio a entidades fortes, elas têm formas de organização diferentes e perspectivas de inserção no debate de direitos humanos, em nível nacional e internacional, diversas. As disparidades organizacionais ocasionam, evidentemente, níveis diferentes de interação com o Estado e, também, anseios de retorno da atuação do Conselho. De forma preliminar, são perceptíveis características distintas entre as organizações civis e os movimentos sociais. Mesmo que a natureza desta pesquisa não permita maiores aprofundamentos, pela exiguidade do tempo, deixo aqui registradas essas percepções iniciais.



As organizações de direitos humanos parecem buscar meios mais institucionalizados de alcançar o Estado, seja pela incidência no Legislativo, propondo ou tentando articular a descontinuação de projetos de leis contrários aos direitos humanos; seja pela atuação no Judiciário por meio do diálogo com ministras/os por ocasião do julgamento de um processo, tornando-se *amicus curiae*<sup>16</sup>. Pode-se reportar, ainda, às instâncias internacionais de direitos humanos, como a Corte Interamericana de Direitos Humanos, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos ou o Conselho de Direitos Humanos da ONU. Os movimentos de direitos humanos, por sua vez, apesar de, às vezes, aparecerem atuando de forma similar às organizações, têm caráter mais combativo com protestos e ação direta (terminologia usada no sentido de ABERS, et al, 2015) e, mesmo dentro do Conselho, parecem intentar uma ação mais contenciosa com o Estado e não veem muita eficácia nos meios institucionalizados de ação. Esses movimentos são, portanto, aqueles que propõem posicionamentos mais contundentes do Conselho diante da conjuntura política nacional<sup>17</sup>.

É interessante notar que, para os movimentos, a aposta no Conselho despontou como meio de ressignificar a própria causa, numa tentativa de ampliá-la para o espectro dos direitos humanos, feito que apareceu nas entrevistas com organizações. Dois casos exemplares são os da ABGLT e do MAB. Para a ABGLT, a entrada no CNDH vem com o intuito de conseguir que outros espaços incorporem a luta contra a LGBTfobia e, por outro lado, levar o debate de defesa e garantia dos direitos humanos para a comunidade LGBT, conscientizando-a dos direitos que lhes são assegurados nacional e internacionalmente (Entrevista 5). Por sua vez, o MAB considera a ação conjunta com CNDH como uma alternativa para a superação da ideia de que as/os atingidas/os por barragens são vítimas. O movimento busca trazer para essas comunidades a concepção de que elas são, na verdade, defensoras de direitos humanos na luta pelo direito à água e à terra. Além disso, o Conselho é visto como um espaço que legitima a ação do movimento, uma vez que, se o CNDH se posiciona em concordância com a opinião do movimento, não só reafirma a causa, como abre portas para ele possa fazer outros tipos de articulação respaldado no apoio do Conselho (Entrevista 9).

Por outro lado, alguns aspectos da aposta no CNDH parecem ser ponto pacífico entre

---

<sup>16</sup> *Amicus curiae* é uma expressão em latim usada para denominar aquelas instituições que atuam junto à Corte com a finalidade de subsidiar as decisões dos tribunais, fornecendo-lhes melhor base para questões relevantes.

<sup>17</sup> Características percebidas, majoritariamente, mediante o acompanhamento das reuniões do Conselho, bem como extraídas, em parte, das entrevistas 3, 5, 6, 7, 9 e 10.

organizações e movimentos. O primeiro a ser destacado é a relevância da manutenção do Conselho e o fortalecimento das instituições participativas. Conectado a isso está o entendimento da necessidade de estar atento às recorrentes violações de direitos humanos impetradas pelo Estado brasileiro. Nessa situação, o CNDH apresenta-se como um meio de fazer cobrança de formas diferentes ao Estado, além de abrir espaço para o protagonismo de organizações civis e movimentos sociais. Em face disso, num momento no qual as políticas governamentais tendem a, cada vez mais, atacar os direitos adquiridos, o Conselho se mostra como espaço de resistência. O enfrentamento realizado no CNDH é, até mesmo, reflexo da autonomia de atuação, que ele tem buscado reafirmar, uma vez que não tem a prerrogativa de assessorar a/o presidenta/e nem está vinculado (legalmente) a nenhum Ministério ou órgão da administração federal. Essa resistência se mostra na força política e na disposição para tratar de temas sensíveis que, não raro, são evitados por outros órgãos de Estado. Outro ponto relevante deve-se à ação rápida do Conselho, seja tomando um posicionamento diante da conjuntura política, seja realizando alguma missão emergencial, a capacidade de resposta rápida às violações de direitos humanos o tornam cada vez mais legitimado, não somente para as entidades que o compõem, como também para toda a comunidade envolvida na temática. A legitimação é percebida, inclusive, a partir da receptividade das pessoas e comunidades locais, evidenciada quando o CNDH comparece para o acompanhamento de alguma situação de afronta aos direitos humanos. O reconhecimento decorre, principalmente, dos posicionamentos tomados e mediação antes realizada (Entrevistas 3, 5, 6, 7, 9 e 10).

#### *b) Desenvolvimento de grupos correlatos, menos institucionalizados*

Para além do papel do plenário e das Comissões visando o envolvimento de entidades com o CNDH, outros exemplos ressaltam bem a consolidação e ampliação da rede de direitos humanos. Em primeiro lugar, sobressai-se o estabelecimento de diálogo com o Conselho Nacional do Ministério Público a partir de maio de 2017. Estreitaram-se esses laços em razão de uma demanda decorrente do aumento dos números da violência no campo. Em 2017, a Comissão Pastoral da Terra apresentou balanço indicando que o número de mortes no campo subiu de 50 em 2015, para 61 em 2016, e 70 em 2017<sup>18</sup>. Diante de dados tão alarmantes, o CNDH propôs a instituição de um fluxo por meio do qual as demandas sobre violência no

---

<sup>18</sup> Dados disponíveis em: <<https://www.cptnacional.org.br/component/jdownloads/download/60-dados-2017/14074-assassinatos-conflitos-no-campo-2017-cpt-assessoria-de-comunicacao>> e <<http://cptnacional.org.br/mnc/index.php>>.

campo fossem encaminhadas a promotoras/es de justiça interessadas/os em conflitos agrários e com posicionamento sobre a temática voltado aos direitos humanos<sup>19</sup>.

Destaca-se que, tendo este cenário de acirramento da violência no campo como pano de fundo, o CNDH articulou também a criação de um Grupo de Ação Urgente, constituído não só por personalidades do poder público (como defensoras/es e promotoras/es), mas também por entidades da sociedade civil envolvidas com o assunto. O GAU, criado durante o Ato Público promovido pelo Conselho em 23/05/2017<sup>20</sup>, envolve organizações representativas de comunidades diretamente afetadas pelos conflitos agrários, a exemplo de indígenas, quilombolas e trabalhadoras/es rurais. Tais organizações não necessariamente são as mesmas que integram o CNDH. Por ser o coordenador da criação do GAU, as demais entidades que o compõem também estão envolvidas, entretanto, o Grupo abriu espaço para que outras entidades, igualmente relevantes na temática, pudessem cobrar e contribuir com o envolvimento do CNDH na pauta de conflitos agrários.

É importante ressaltar que o fortalecimento da rede, com foco nos conflitos no campo, ocorreu durante a gestão de Darci Frigo, um presidente da sociedade civil, com amplo histórico de relação com a pauta agrária no país, representante da Plataforma de Direitos Humanos – Dhesca Brasil e integrante da organização Terra de Direitos. É certo que o CNDH não se ateuve somente a temas neste sentido, mas é inegável que devido à ampla influência de Frigo, a temática não só encontrou maior fluidez no seu mandato, comparada aos outros, como também favoreceu a inserção dessas discussões no Conselho, em decorrência do recebimento de denúncias diretamente pelo presidente e das cobranças feitas a ele por outras organizações civis com as quais mantinha contato.

Interações como as relatadas são relevantes para evidenciar aquilo que foi apontado no capítulo 1 sobre a necessidade de olhar, também, as experiências menos institucionalizadas entre Estado e sociedade. É preciso levar em conta que a rede de direitos humanos em torno do CNDH não está composta somente pelas organizações que o integram institucionalmente, no plenário ou nas Comissões, que são os espaços prioritariamente utilizados pela literatura para captar a capacidade deliberativa dos espaços participativos (AVRITZER, 2010, 2011; ALMEIRA, D. R., 2017; ALMEIDA, et al, 2015). Mas que, igualmente, ambientes de interação

---

<sup>19</sup> Informação retirada da ata da 27ª reunião ordinária.

<sup>20</sup> Informação retirada da ata da 28ª reunião ordinária.

menos institucionalizados, como as mesas de diálogo com o CNMP ou o GAU contribuem sobremaneira para entender a eficácia deliberativa dos conselhos. Ademais, são agregados outros ganhos em termos de participação e deliberação, que são, justamente, a inclusão e o empoderamento dos novos atores que passam a integrar este espaço participativo. Isso porque as organizações que constituem a rede, contrariamente àquelas que compõem o plenário, não precisam ter atuação nacional na pauta de direitos humanos. Sendo assim, estes são exemplos relevantes para discutir a ideia de concatenação dos níveis de participação (AVRITZER, 2011) com aquele ideário participativo buscado por Pateman (1992), de prática educativa e desenvolvimento de habilidades, uma vez que nestes casos todas as entidades envolvidas começam a tomar consciência dos meios alternativos pelos quais podem interagir com o Estado, de modo a alcançar os objetivos da causa. Além disso, pode-se compreender quais os avanços e limites na capacidade de atuação do próprio CNDH, quais instrumentos estão disponíveis para articulação via Conselho, que tipos de atitude ele pode ou não tomar e quais atores (estatais e sociais) ele é capaz de mobilizar.

### *c) Os Conselhos Estaduais de Direitos Humanos*

Outra forma de interação buscada pelo Conselho é o diálogo com os conselhos estaduais de direitos humanos. Articulação essa que se iniciou após a criação do CNDH. Apesar de já existirem conselhos estaduais na época do CDDPH, não era preocupação dele estruturar um pacto entre os conselhos. A primeira reunião ampliada envolvendo todos os conselhos realizou-se em 2016, e em 2017 foi realizado o Encontro Nacional dos Direitos Humanos. Tal encontro envolveu o Conselho Nacional, os conselhos estaduais, várias organizações e movimentos de direitos humanos de diversas vertentes abrangidas pelo tema, além de contar com a participação e cooperação da Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados e da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa do Senado Federal<sup>21</sup>. O intuito de abranger tantas entidades no Encontro foi a formulação e a captação das pautas prioritárias na área de direitos humanos para atuar diante dos recorrentes retrocessos transcorridos no governo, especialmente após o ano de 2016. Por esse motivo, ao final do evento, foi formulado o Pacto Nacional dos Direitos Humanos (Entrevistas 1, 3, 6, 7 e 10).

---

<sup>21</sup> O envolvimento dessas comissões se deu pelo interesse da/o presidenta/e de cada uma delas de desenvolver o Encontro. Vale destacar que nenhum dos dois são os representantes indicados pelo Poder Legislativo para compor o CNDH. Portanto, são mais espaços de articulação direta, por vias institucionais, do Conselho.

Ademais, a finalidade do comprometimento com os conselhos estaduais vem também da compreensão, por parte do CNDH, de que ele não é capaz de atender a todas as demandas que recebe. Sendo assim, o Conselho busca o fortalecimento dos espaços nos níveis estaduais, estimulando o processo de institucionalização deles, sempre levando em conta o princípio da paridade. Para tanto, nos Estados que ainda não possuem conselho instituído, o CNDH tem recomendado a sua criação. Desse modo, o Conselho consegue encaminhar algumas denúncias de abrangência local para os conselhos estaduais, encontrando neles a parceria necessária para o monitoramento dos casos locais. Trata-se, portanto, de uma tentativa de fortalecimento da base, que permanece no lócus de violação, na condição de forte apoiador do CNDH (Entrevistas 1, 3, 6, 7 e 10).

O resultado do empenho para promover a interlocução com conselhos estaduais, organizações civis e movimentos sociais é sentido quando o Conselho efetua missão para averiguar situação de violação de direitos humanos. Em todas as missões, o CNDH realiza audiência pública trazendo as/os principais agentes estatais responsáveis pela garantia dos direitos violados daquela comunidade. Nela se fazem presentes representantes do conselho estadual, os principais movimentos e organizações locais, lideranças da comunidade e a população de modo geral. O intuito da audiência é não só tomar ciência da real situação no local, como também colocar no mesmo espaço agentes de violação de direitos para debater e dar respostas concretas às/aos participantes. Além disso, a presença do CNDH pretende fortalecer e respaldar a luta das organizações e movimentos locais, que, em geral, são frequentemente atacados. Em contrapartida, são essas entidades, em conjunto com o conselho estadual de direitos humanos, que colaboram no monitoramento da situação de violação de direitos e reportam ao CNDH se houve, ou não, algum resultado concreto a partir do comprometimento das autoridades.

As/os conselheiras/os percebem, ainda, a grande receptividade por parte das entidades locais, que, por vezes, inclusive, ajudam na organização da agenda da missão, como também da aceitação da própria comunidade como um todo (Entrevistas 1, 3, 6 e 7). Algumas respostas mais concretas são difíceis de serem mensuradas, ainda mais em casos de violação de direitos que ocorrem há anos, de forma recorrente, nos quais já existem muitas complicações e disputas de interesses que dificultam a garantia dos direitos da população. Mesmo assim, a fim de exemplificar a capilaridade do CNDH e a relevância da sua incidência para a mobilização e empoderamento locais, vale salientar casos como o constante na entrevista 7:

(...) eu diria que o conselho nas suas intervenções em algumas áreas tem sido reconhecido, as suas missões *in loco*. Ontem na Comissão de Defensoras e Defensores de Direitos Humanos o frei Gilvander da Comissão Pastoral da Terra fez uma afirmação pública de que a atuação do Conselho no sul do Pará, na intervenção dos conflitos agrários, principalmente no caso de Pau d'Arco foi uma atuação bastante reconhecida e decisiva. Por ter alinhado a ação das instituições locais, depois a incidência junto ao Ministério da Justiça para que houvesse a designação de delegado da Polícia Federal para fazer uma investigação por violação de direitos humanos. É um exemplo do reconhecimento da atuação do próprio Conselho. A atuação que aconteceu na Cracolândia em São Paulo, e ela tem sido uma atuação que segue tendo desdobramentos, a partir dos conselheiros que vivem lá e que representam suas organizações no conselho. É uma atuação que também fez bastante diferença no fortalecimento das organizações locais que eram bastante atacadas(...).

E ainda sobre outros casos nos quais a incidência do Conselho trouxe reconhecimento:

(...) [no caso de violação de direitos de defensoras/es de Rondônia] a gente tentou várias incidências com o próprio Programa de Defensores. A nível de Estado a gente tentava um diálogo com a própria delegacia, que no nosso caso é o agente violador, a gente tem muita articulação com o Ministério Público Federal (...). Acho que o relatório [elaborado pelo CNDH após a realização da missão] ficou muito interessante sobretudo por não tratar apenas da morte ou das ameaças aos defensores e sim do contexto que gera que essa violência (...). O que foi difícil para o Conselho foi ser mais efetivo na sua atuação da implementação das recomendações (...). Acho que favoreceu [a ida do Conselho] o reconhecimento das lideranças ameaçadas delas continuarem na luta, sempre como um aspecto de solidariedade que é importante. E ao mesmo tempo eu acho que a ida desencadeou vários processos de articulação local que foram interessantes, que hoje se discute uma assessoria jurídica popular (Entrevista 9).

Fica evidente como a formação da rede de direitos humanos envolve a interlocução do CNDH com diversos tipos de atores. Tudo isso com a finalidade de garantir e defender os direitos humanos, compreendendo que este é um País muito grande e com volume proporcional de violação de direitos historicamente. Para dar conta de tamanha demanda, o Conselho recorre à colaboração de diversos atores, desde a busca de auxílio da DPU e da Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos, para o encaminhamento de casos denunciados de caráter muito individual, até a relação com conselhos e entidades locais que podem contribuir com o monitoramento da situação ofensiva. Este grupo circunscreve os sujeitos mobilizados pelo CNDH, ou seja, aqueles por ele acionados para atuar de forma conjunta nas ações que visam cumprir suas prerrogativas legais, na qualidade de defensor de direitos humanos. É, portanto, um processo que se retroalimenta. De um lado, o CNDH empodera e intermedeia a interação entre poder público e sociedade civil, abrindo espaço para que esta possa pautar e denunciar as principais temáticas da causa; além de viabilizar que se articulem com agentes estatais comprometidos com os direitos humanos. De outro lado, o Conselho também é fortalecido por meio do reconhecimento

alcançado, tanto por parte da sociedade civil quanto do poder público.

Essa constelação de atores aglomerados em torno do CNDH desempenha um papel relevante para identificar os diversos caminhos por ele traçados, as mobilizações das instituições estatais e articulações com a sociedade civil. É interessante notar, por fim, a interlocução entre os mais diversos tipos de atores estatais e societais, incluindo organizações civis não tão institucionalizadas como aquelas que compõem o Conselho. Isso contribui para um processo de empoderamento das pessoas envolvidas. A partir do momento que passam a demandar e fazer parte dos espaços de discussão, como o GAU ou até mesmo as audiências públicas, as pessoas têm um visível crescimento em termos de conhecimento dos processos políticos. Conscientizam-se de que é possível reivindicar seus direitos, seja por meio do CNDH, seja diretamente ao órgão responsável pela demanda.

\*\*\*

Considerando as formas de atuação, as competências e a composição do CNDH já apresentadas é possível enquadrá-lo nos circuitos de intermediação propostos por Zaremborg, et al. (2017). Será identificado, portanto, dentro do circuito *palavra*, por perceber nele os atores indicados como componentes deste circuito, por exemplo, ONGs, redes e agentes governamentais designadas/os para participar de conselhos, comitês ou conferências. Além disso, dentro de *palavra*, as instituições e/ou referenciais institucionais mobilizadas/os seriam: a presença de legislação que assegure a participação e associação da sociedade civil; e tratados internacionais. Por último, os repertórios incitados neste circuito são a participação em interfaces institucionais participativas (conselhos, comitês, conferências, etc.), *advocacy* para a formação de uma agenda pública e realização de audiências sobre políticas.

Desse modo é inequívoco, portanto, considerar o CNDH dentro do circuito *palavra*, conforme os termos explicitados pelas autoras e pelo autor. Entretanto, ressalto a importância de outros aspectos passíveis a habilitá-lo também para outro circuito, qual seja o de *projeto*. Isso porque, para a elaboração dos documentos emitidos pelo Conselho (notas, resoluções, recomendações e os relatórios), é necessário ter conhecimento da área temática de direitos humanos; conhecimento técnico e, por vezes, até mesmo jurídico para embasá-los, especialmente nos casos de posicionamento sobre projetos de lei, decretos, portarias, etc. Na definição de Zaremborg, et al. (2017), este circuito situa-se em referências institucionais tal

como: regulamentação operacional para áreas de políticas e programas; e acionamento por grupos populacionais com objetivos bem definidos.

Para validar tal classificação, retomarei a perspectiva de Ansolabehere e Bethencourt (2017) apresentada no capítulo anterior. As autoras apresentam nova tipologia de circuito, a que chamaram de “*político-legal*”, tendo em vista que ao analisarem as organizações de direitos humanos no México, perceberam uma forma de atuação muito particular, ocasionada pelo fato de a atuação em direitos humanos demandar a ampliação do conceito tradicional de *advocacy*, como aquele apresentado em Gurza Lavalle (2014). Na literatura sobre *advocacy*, em especial na que a enxerga como prática das organizações de direitos humanos, é um conceito definido como “a forma de representar os silenciados”, sendo que aqui nem sempre este representado está ciente de sua representação, por se tratar de um consentimento inconsciente (GURZA LAVALLE, 2014). Além disso, a prática de *advocacy* é caracterizada, também, por ser percebida em locais de fala mais formais, como a atuação no Poder Legislativo em favor de uma causa.

A proposta das autoras é ampliar este espectro tradicional do entendimento do *advocacy* realizado pelas ONGs para abarcar um que combina “*legally representing and politically brokering*”, traduzindo representação legal e intermediação política. O trabalho realizado pelas ONGs foi classificado como a combinação de dois circuitos, *palavra* e *projeto*, formando o então circuito “*político-legal*”. A associação vem do fato de que a atuação em direitos humanos agrega a defesa e a promoção de valores morais com o desenvolvimento de políticas que congregam interesses conflituosos. Em alguma medida, este circuito está bem próximo do que ficou caracterizado como *palavra*, não fosse a necessidade de conhecimento técnico-jurídico específico para atuação nesta pauta, tal qual ocorre no CNDH.

A justificativa de Ansolabehere e Bethencourt para a criação deste novo circuito se deve à particularidade que os casos de defesa dos direitos humanos engendram. Primeiramente, tais casos não envolvem apenas mobilização social e captação de demandas, mas também uma expertise, em termos legais, nesta pauta. Em segundo plano, não existe desconexão permanente com as/os representadas/os, o que choca com o conceito de *advocacy* tradicional, ao pressupor desconhecimento por parte do representado acerca da representação. Pelo contrário, entrando no terceiro ponto de diferenciação, a mediação política não é guiada apenas pelos valores morais ou princípios. Ao invés disso, essas práticas almejam o processamento político das



demandas, de forma a alcançar resultados tangíveis. Pretendem dar importância à voz das vítimas representadas, ao tempo que buscam soluções concretas para suas demandas e mudanças sociais – um pouco daquilo entendido por proximidade em Gurza Lavalle, et al. (2006). O circuito político-legal vai, portanto, sempre agir de forma interconectada e conjunta para a garantia de direitos das vítimas de violações de direitos humanos.

Percebo, portanto, que tal qual as ONGs analisadas neste caso, o CNDH, ao desempenhar o papel de intermediador, visa mobilizar atores e desempenhar funções que vão além daquilo que está previsto dentro do circuito *palavra*. A realização de missões, a emissão de relatórios, a tecnicidade exigida na elaboração dos documentos de posicionamento, as incidências no Legislativo e no Executivo e a instauração de processo apuratório são formas de atuação mais bem contempladas pelo chamado circuito “*político-legal*”. Considero, igualmente, que essas ações não têm o interesse de serem apenas moralmente corretas, ao visarem a garantia dos direitos humanos, mas que pretendem também o processamento político de demandas e a possibilidade de dar voz aos grupos vulnerabilizados representados pelo CNDH.

### 3.2 INTERMEDIÇÃO POLÍTICA E O CPI

Aqui é igualmente relevante lembrar as características da representação incluídas no Cubo da Intermediação Política e algumas particularidades do CNDH já apontadas no capítulo 2. O CPI, segundo Zaremborg, et al (2017) é uma geometria imaginária na qual conceitos básicos da representação, como autorização, *accountability* e conflito deslizam em uma perspectiva linear entre um polo negativo e um positivo. Sendo assim, indo do polo negativo para o positivo, a autorização varia entre: sem conhecimento > com conhecimento > reconhecimento. A *accountability* seria quase discricional > com restrições moderadas > com restrições fortes. Por último, o grau de agonismo, ou conflito, oscila entre o antagonismo > agonismo restrito > agonismo irrestrito.

Em segundo lugar, é necessário recordar que, para as autoras e o autor, a intermediação política é caracterizada pelo momento no qual o intermediário age como “ser meio de” ou “estar no meio de”. Naquele estudo, não foi feita distinção na forma ou na finalidade entre um tipo de intermediação e outro. Entretanto, para encaixá-lo na intermediação realizada pelo Conselho Nacional dos Direitos Humanos é preciso ampliar o espectro conceitual. A ideia de

intermediação continua a mesma, ou seja, o papel desempenhado pelo CNDH de mediar a situação de violação de direitos, ao lado de toda a comunidade vulnerabilizada, e o Estado, como maior transgressor. Todavia, para o CNDH, será feita diferenciação do momento no qual ele age de forma reativa (“estar no meio de”), ou seja, ocasião em que o CNDH opera como mais um ator de incidência naquele conflito (é, na realidade, mais um espaço que está sendo mobilizado pela organização civil denunciante, servindo como interlocutor das partes mediadas). Há, ainda, o momento no qual o Conselho opera de forma proativa (“ser meio para”), ou seja, em que o CNDH é o protagonista, o veículo condutor do processo ou o responsável pela decisão de agir. Portanto, não há ali uma entidade denunciante objetiva, a quem, por exemplo, o Conselho deva incluir nas reuniões emergenciais realizadas. O motivo pelo qual essa diferenciação é feita no CNDH, e não no CDDPH, é o mesmo que acarreta a diferenciação qualitativa nos circuitos de representação, como apresentado na seção anterior. A participação da sociedade civil no CNDH permitiu a validação da sua ação independentemente do recebimento de denúncia formal. Ao passo que, apesar de o CDDPH já ter a prerrogativa de ação sem a necessidade de provocação das partes, este, quando o fez, agiu muito mais alimentado por denúncias efetuadas pela sociedade civil.

### 3.2.1 INTERMEDIÇÃO DO CDDPH

Identificando o CDDPH pós-redemocratização dentro do cubo da intermediação, considero que, quanto à autorização, o Conselho passou a ter um alto reconhecimento do governo como espaço de defesa dos direitos humanos. Porém, como algumas organizações e movimentos da sociedade civil ainda faziam muitas críticas às suas ações, ao seu formato e à sua forma de operacionalização, será classificado como *reconhecimento médio*. Quanto à *accountability*, ou constrangimentos, o CDDPH, a despeito do processo de abertura, não tinha mecanismos de constrangimento pela sociedade civil, e sem a presença dela na composição com direito a voz e voto, não havia como impor restrições. As denúncias eram apresentadas e os posicionamentos tomados, em alguns momentos até alinhados com os da sociedade civil, entretanto, no caso de discordância, não havia mecanismos para pressioná-lo propriamente. Portanto, o CDDPH, será alocado na qualidade de *quase discricional*. Por fim, quanto ao agonismo, o CDDPH era praticamente um órgão governamental, de modo que pouca ou nenhuma discordância existia entre seus membros. Além disso, o Conselho não só deixava de se posicionar quanto ao cenário político, como também, nesse período específico, não

encontrou grandes barreiras para exercer seu trabalho. Apesar disso, a defesa da pauta de direitos humanos, sobretudo aquela à qual ele se dedicou num segundo momento, sempre traz algum nível de conflito, pois vai sempre esbarrar com a perspectiva conservadora, especialmente em casos como a defesa pelo direito à terra, por exemplo. Em face disso, acredito que o CDDPH se encontraria em algum ponto entre o agonismo irrestrito e o agonismo moderado. Considerando que não havia a ausência de conflito por completo, considero-o então como *agonismo moderado*.

### **3.2.2 INTERMEDIACÃO REATIVA DO CNDH**

É relevante lembrar que o critério utilizado para fazer a distinção entre intermediação reativa e proativa advém do recebimento, ou não, de denúncia formal – entenda-se denúncia formal como aquela contemplada na Resolução n. 4 de 2015 do CNDH. A intermediação realizada pelo Conselho de forma reativa refere-se àquela que ocorre após o recebimento de denúncia. Depreende-se da leitura dos relatórios publicados que a maioria destes casos estão inseridos em um contexto de violação maior e que se repetem já há décadas. O caso da usina de Belo Monte está inserido no contexto de violação por grandes empreendimentos, repercutindo diretamente na vida das populações atingidas (indígenas, ribeirinhas/os, trabalhadoras/es do campo) desde a década de 1970, quando se iniciaram os estudos sobre a Bacia do Xingu. Há ainda outros casos, como o de defensoras/es de direitos humanos de Rondônia, inscritos dentro da violência no campo, de indígenas da região Sul e de comunidades quilombolas. Estes dois últimos se enquadram não só no espectro de conflitos agrários, como também de garantias de acesso a políticas públicas que levem em conta a particularidade de cada povo. Todos esses exemplos são situações de violações históricas, que contam com a atuação do CNDH, como também com a incidência do Ministério Público e da Defensoria Pública, a fim de assegurar os direitos das comunidades. Registre-se que esse cenário está inserido em um contexto de ausência do garantismo estatal, no qual há evidente disputa de interesses, que pode ainda perdurar por muitos anos. Por essa razão, é possível classificar a intermediação reativa do CNDH dentro do CPI.

## *Reconhecimento*

O reconhecimento da intermediação pode ser percebido por dois lados: sociedade civil e poder público. Quanto à sociedade civil, conforme dito ao ser explicitada a formação da rede de direitos humanos, existe um alto grau de reconhecimento da atuação do CNDH, que pode ser medido pela receptividade da comunidade e das organizações locais por ocasião das visitas realizadas pelo Conselho. De igual modo, pela divulgação das ações do seu trabalho não só àqueles grupos ou àquelas pessoas com mais fácil acesso a esse tipo de informação, mas também para às/aos mais vulnerabilizadas/os, como tribos indígenas e comunidades quilombolas. E, ainda, pelo recorrente recebimento de denúncias, que, certamente decorre da incisiva atuação do Conselho em demandas anteriores, ensejando a crença de que a incidência dele possa trazer, minimamente, alguma visibilidade para o conflito (Entrevistas 1, 3, 5, 6, 7, 9, 10 e 11).

Concernente ao poder público existe, por um lado, o reconhecimento do órgão integrante do CNDH e, do outro, daquele com quem os conselheiros dialogam nas missões. Quanto aos componentes, há um alto grau de reconhecimento principalmente por parte dos integrantes do sistema de Justiça, que, inclusive, indicam seus representantes dentro das subseções que tratam de direitos humanos. De maneira tal que compõem o Conselho aqueles membros já sensíveis à pauta. O Poder Executivo também compreende o CNDH como um espaço justo de discussão, porquanto os órgãos que o representam sempre, ou pelo menos na grande maioria das vezes, se fazem presentes nas reuniões. O Poder Legislativo, por sua vez, não tem presença registrada em praticamente nenhuma reunião do pleno, o que poderia indicar um lapso de reconhecimento do trabalho do Conselho. Diminui esse impacto negativo o entendimento da autonomia de cada deputada/o e senadora/o e, ainda, a valorização de maneira equivalente da parceria estabelecida com as Comissões de Direitos Humanos de cada uma das casas legislativas, como exposto anteriormente. Essa parceria tem sido fomentada pelo posicionamento alinhado das Comissões com o CNDH sobre diversas propostas legislativas e pelo apoio no enfrentamento àquelas que violam os direitos humanos. A par disso, o poder público do local das visitas realizadas pelo Conselho também mostra reconhecimento da atuação dele. Assim o faz quando suas/seus representantes comparecem às audiências públicas propostas nas missões, para dar informações à comunidade e às organizações civis que delas participam. Além do mais, recepcionam o CNDH nas reuniões menores, bem como fornecem de quaisquer tipos de explicações requeridas. É importante ressaltar que, em todos os casos de interlocução com o Estado, o

CNDH traz a demandante, ou seja, quem encaminhou a denúncia para a mesa de diálogo, no intuito de dar voz e espaço para quem, na prática, sofre a violação (Entrevistas 1, 3, 5, 6, 7, 9, 10 e 11).

Torna-se nítido, portanto, como o grau de reconhecimento do Conselho por parte das entidades que o compõem, daquelas envolvidas na rede de direitos e do poder público, de modo geral, permite que seja classificado como *com alto reconhecimento* – conhecimento com consentimento. Entretanto, é preciso considerar que, de forma paralela, existe um conjunto de pessoas e outros grupos contemplados pela causa de direitos humanos que não sabem que ele atua em prol de seus direitos e, por vezes, nem sequer sabem da sua existência (até porque é um conselho relativamente novo). Nesse sentido, o Conselho estaria enquadrado como *sem conhecimento*. Assim, por se tratar de grupos diferentes, não é viável estabelecer um meio termo de autorização, de modo que as duas coexistem no formato do CNDH.

Nesse ponto, faço uma consideração quanto ao grau de reconhecimento alcançado pelo CNDH. Ele, sem dúvidas, é fruto dos posicionamentos e atuações que permitem enxergá-lo como um espaço de resistência diante de tantos retrocessos. Por conseguinte, existe uma preocupação em especial que merece destaque: a tentativa de trazer para a mesa de discussão, não só nas audiências públicas, a entidade que demandou a incidência e até, por vezes, lideranças locais. Tal pretensão, juntamente com o alto grau de reconhecimento e com os ganhos, em termos de empoderamento, das entidades que participam do Conselho e da rede de direitos, permite afirmar que o CNDH é um espaço no qual a intermediação é capaz de agregar benefícios às/aos participantes. Isso dialoga com o que foi trazido ainda no capítulo 1 sobre o desafio de conectar as dinâmicas de representação e a agenda da efetividade da participação com os ganhos pretendidos pelo arquétipo primeiro da prática participativa, como educação cívica (PATEMAN, 1992). Essa é uma discussão que apareceu no meio do desenvolvimento desta pesquisa, e não foi possível de ser levada adiante. Todavia, ainda é uma provocação para fomentar estudos futuros.

#### *Accountability / Constrangimentos à ação*

Como mostrado no capítulo 1, há estudos que se propõem a entender o conceito de *accountability* no âmbito das organizações civis que representam grupos dentro das IPs, a partir da perspectiva de pluralização da representação (GURZA LAVALLE, et al, 2006; GURZA

LAVALLE e ISUNZA VERA, 2011; AVRITZER, 2007; ALMEIDA, D. R., 2015). Entretanto, esta discussão será trazida também para entender o CNDH, uma vez aventado que ele age como intermediário. Os mecanismos de *accountability* do Conselho vão desde a presença da sociedade civil no plenário, fator essencial para que a tomada de decisão dele saia em conformidade com a causa de direitos humanos; a ampliação das entidades que participarão dos seus espaços com aquelas que integram as Comissões Permanentes; até a própria rede de direitos humanos que alimenta o CNDH com informações necessárias para que as suas atuações e posicionamentos sejam feitos em conformidade com seu propósito maior, qual seja, a defesa dos direitos humanos. Em contrapartida, existem mecanismos de prestação de contas que estão sendo institucionalizados pelo Conselho.

O entendimento das/os conselheiras/os é que não deve existir necessidade tão somente de dar publicidade às ações do CNDH para as pessoas, grupos, comunidades e entidades envolvidas com os direitos humanos, mas sim para a população de modo geral. Isso porque os direitos humanos afetam a todas/os e, ainda, por ser um órgão estatal, está igualmente submetido à Lei de Acesso à Informação e transparência desses órgãos. Os mecanismos utilizados são os próprios relatórios como contrapartida das missões realizadas, a publicação de todos os documentos no *site* do Conselho e também no Facebook, o retorno ao local no qual foi realizada a missão, para averiguar a situação pós-visita. Esse retorno ainda não foi totalmente concretizado em todas as missões efetivadas por três razões principais: a rotatividade de pessoas que integram o Conselho e, conseqüentemente, os grupos de trabalho; a agenda do CNDH, uma vez que recebe muitas denúncias e, por isso, tem priorizado a incidência em novos casos, em detrimento do retorno de monitoramento; e a questão orçamentária (Entrevistas 1, 2, 3, 7, 6, 7, 9, 10 e 11).

Outros meios de prestação de contas são o fato de as reuniões serem públicas, além do esforço que tem sido envidado para transmiti-las ao vivo no Facebook, a fim de que possam ser acompanhadas de qualquer lugar, em tempo real. A assessoria de comunicação da secretaria-executiva do CNDH tem elaborado um relatório mensal com suas principais ações, e, ainda, um relatório ao final do mandato de cada presidenta/e (Entrevistas 1, 2, 3, 5, 6, 7, 9, 10 e 11). Considerando todos os meios utilizados pelo CNDH de prestação de contas e o alcance da sociedade civil – entre mediados e participantes – em acessar o plenário, seja por sua participação, seja pela ativação de outras organizações que lá estão, a intermediação reativa do Conselho será classificada quanto a sua *accountability* como *com restrições fortes*. Por outro

lado, a sociedade como um todo ainda não consegue alcançá-lo da mesma maneira, até porque muitas pessoas nem sequer sabem da existência do Conselho Nacional dos Direitos Humanos e qual o seu propósito. Em virtude disso, a *accountability* do CNDH pode ser classificada como *quase discricional*.

### *Conflito*

O agonismo ou antagonismo, entendido como graus do conflito, será analisado no CNDH como aquele que acontece com o Estado, uma vez que a intermediação pretendida pelo Conselho é das pessoas vulnerabilizadas para com o Estado, na condição de violador. No caso da intermediação política reativa, como se trata, majoritariamente, de casos cujas violações são históricas, não só o tipo de violação, como também aquela situação específica, por vezes, sofre a transgressão já há muitos anos. O plenário do CNDH tem um posicionamento pacífico quanto à viabilização da reunião da missão nestes casos, incluindo as/os representantes do poder público. Quando as missões são realizadas, o poder público recebe o Conselho e, como sempre, parece comprometido em fazer cessar a violação de direitos. Contudo, percebe-se que, quando a missão acaba e chegam as recomendações (não só para os órgãos locais como, na maioria dos casos, para os federais), o grau de conflito aumenta, uma vez que aquele compromisso pretendido no primeiro momento não é traduzido na prática.

Essas situações de alto conflito com o Estado são aquelas em que, por exemplo, há uma baixa institucionalidade dos órgãos, como é o caso do presídio em Alcaçuz no Rio Grande do Norte<sup>22</sup>, no qual as recorrentes tentativas do Conselho de conseguir uma perícia independente para os corpos encontrados esbarram na baixa institucionalidade dos órgãos locais. Somam-se a isso casos como os relatórios de Belo Monte/Belo Sun e Indígenas da região Sul, cujas recomendações nunca foram respondidas, além de, neste último caso, ir de encontro aos interesses defendidos pelo agronegócio e a bancada ruralista<sup>23</sup> (Entrevistas 1, 3, 7 e 10). Neste contexto não é incomum perceber, nas missões, que os órgãos locais se preocupam em dar explicações a alguém de fora da sua região, ainda mais por se tratar de uma instituição nacional. Em tais circunstâncias, tanto Conselho quanto organizações e lideranças locais até conseguem

---

<sup>22</sup> Neste caso há denúncias de execução dos presos, com indícios de restos mortais dentro da prisão, mas que não são identificados, nem os corpos nem a ação de execução, por falta de uma perícia imparcial no Estado.

<sup>23</sup> Terminologia informal usada para identificar a Frente Parlamentar da Agropecuária do Congresso Nacional, conhecida por defender os interesses dos gigantes do agronegócio.

dialogar com algumas autoridades, contudo, tão logo o Conselho deixa aquela localidade, as melhorias acordadas não são consolidadas (Entrevista 4).

Inicia-se, então, a reiteração das recomendações e, conforme o monitoramento do caso, a cobrança para que os órgãos cumpram com o acordado em audiências públicas e reuniões, além da busca por outras articulações com atores estatais mais sensíveis à pauta de direitos humanos para dar vazão aos compromissos assumidos dentro da instituição. Em alguns casos, a insistência traz alguns ganhos, mesmo que a situação como um todo não seja resolvida, como detalhado na entrevista 7:

(...) o caso de Belo Monte a gente desenvolveu duas missões em função da violação dos direitos de atingidas e atingidos por barragem. O Conselho junto com a atuação de outras instituições públicas lá no local ele conseguiu a inclusão de mais de oitocentos ribeirinhos no processo de seleção. Depois numa segunda ida obteve também reconhecimento mais recentemente do impacto da hidrelétrica em uma comunidade que estava dentro da cidade chamada Jardim Independente I. São conquistas que aconteceram e reverberaram muito do ponto de vista de atuação do próprio Conselho.

Contudo, apesar das dificuldades em se fazer cumprir aquilo que é recomendado pelo CNDH, devido ao caráter das violações e dos interesses em disputa, o Conselho ainda é um órgão respeitado e reconhecido tanto pelo poder público quanto pela sociedade civil. Não obstante os entraves para dar cumprimento ao que é demandado, a sua intermediação reativa não é inviabilizada pelo grau de conflito com o Estado em nenhuma situação. O Conselho ainda é recebido e, em alguma medida, aos poucos, vai angariando promissores avanços, motivos pelos quais não se pode classificá-lo como *antagonista*, dado que a intermediação não fica inviabilizada pela falta de diálogo entre as partes. Além disso, como essa intermediação, mesmo encontrando muitos obstáculos para alcançar o “meio-termo”, ainda consegue considerados progressos entre as partes e serve, também, para dar visibilidade à situação de violação de direitos. Com esses feitos, poderia ele ser classificado como *agonismo restrito*, porém, isso implicaria um grau de retorno maior da ação do Conselho e, também, um nível menor de conflito. Inclusive os resultados alcançados vêm depois de muitas articulações e da busca por agentes estatais comprometidos com direitos humanos. Por esse motivo, dentro da linha pela qual desliza o *agonismo* em Zarembek, et al (2017), a intermediação reativa do CNDH estaria em algum ponto mediano entre o *antagonismo* e o *agonismo restrito*.



### 3.2.3 INTERMEDIACÃO PROATIVA DO CNDH

A intermediação proativa realizada pelo Conselho Nacional dos Direitos Humanos é descrita pelas/os conselheiras/os como “ação rápida” ou “ação de pronto”, ou seja, são situações nas quais o CNDH age sem ter recebido uma denúncia formal previamente. Tais casos, por vezes, ocorreram durante uma reunião ordinária e, lá mesmo, houve deliberação pela realização de incidência, como foram os casos do assassinato da vereadora do Rio de Janeiro Marielle Franco e seu motorista Anderson Gomes, e da chacina de dez trabalhadoras/es rurais em Pau d’Arco no Estado do Pará. Outras situações ocorreram fora do período de reunião e a decisão de ação foi tomada pela Mesa Diretora e validada na reunião seguinte do pleno, a exemplo da incidência na Cracolândia<sup>24</sup>. Em outros casos, a violação já havia acontecido, entretanto, o CNDH não recebeu denúncia formal acerca dela e decidiu agir mesmo assim. Aqui se inserem os casos do posicionamento sobre as declarações misóginas do deputado Jair Bolsonaro contra a deputada Maria do Rosário; sobre projetos de lei da Reforma da Previdência e Reforma Trabalhista; e o sobre o rompimento da barragem da Samarco.

Nessas circunstâncias o grau de reconhecimento e *accountability* do Conselho permanecem os mesmos daqueles percebidos na intermediação reativa. Especialmente quanto ao reconhecimento, o CNDH se ressalva na legitimidade e validação das suas ações para tomar atitudes de pronto, com a segurança de que opera em conformidade com a garantia e defesa dos direitos humanos. Há uma diferenciação em termos de organização da comunidade, como nos casos de atuação proativa em que a situação que chama a intermediação do Conselho é recente. Por vezes, a sociedade ainda não se organizou nem se mobilizou contra a violação de direitos. Então, é comum que organizações envolvidas em outros conflitos correlatos se articulem para ajudar na sistematização de uma coletividade no local. Da mesma forma, a ação do CNDH também colabora para a organização da população, como foi o caso das pessoas atingidas pelo rompimento da barragem da Samarco. Várias organizações civis, como o MAB, agiram de pronto no local para dar suporte às/aos atingidas/os. No entanto, a ação do CNDH como um agente que ali está não só para averiguar a violação, mas também para informar a população, contribuiu a organização da comunidade<sup>25</sup>.

---

<sup>24</sup> Caso no qual o então prefeito de São Paulo, João Dória, ordenou a retirada de moradoras/es de rua do centro de São Paulo, na região da Luz, sem que houvesse nenhum tipo de política pública para acolhimento dessas pessoas em outro local nem um projeto de assistência social consolidado e direcionado para a ação.

<sup>25</sup> Informação extraída a partir das atas das reuniões e do que foi captado no acompanhamento delas durante o período de estágio no CNDH.

Todavia, a grande diferença entre a intermediação reativa e a proativa se dá no nível do *conflito*, não porque os casos tratados de forma proativa sejam mais simples, ou que não estejam sujeitos às mesmas disputas de interesses e esbarrem nos mesmos vieses conservadores que regem alguns grupos deste País. A distinção está, na verdade, na resposta dada pelo Estado nessas situações de ação rápida. Tal diferenciação ocorre, possivelmente, porque, apesar de os conflitos estarem inseridos em um contexto mais amplo de violação, no caso que o CNDH toma a decisão de agir pouco tempo depois do seu acontecimento, o conflito ainda não está envolto e “travado” pelos interesses que são os empecilhos mais frequentes na intermediação reativa. Essa diminuição no nível de conflito com o Estado é positiva, uma vez que, dessa forma, o CNDH consegue algumas respostas mais imediatas, no sentido de resolver a situação de violação de direitos assegurando, minimamente, alguns deles. Assim é o caso do massacre em Pau d’Arco. Devido ao menor grau de conflito com o Estado, naquele momento, permitiu-se que o CNDH intermediasse para garantir que houvesse investigação e perícia dos corpos imparcial, a partir da federalização do caso<sup>26</sup>.

Alguns casos que exemplificam isso são as incidências em Correntina-BA<sup>27</sup>, em Pau d’Arco-PA e na Cracolândia-SP.

(...) não me lembro aqui de alguma que tenha se solucionado, mas que houve um desdobramento positivo, inclusive com proposições e que saiu algum encaminhamento mais concreto é essa relação de Correntina. Houve uma mudança do poder público local, embora no caso da prefeitura o prefeito já tinha uma postura muito tranquila, saiu em defesa da comunidade, enquanto o governo do Estado quase que criminalizou a comunidade. Mas no caso da polícia, que chegou a fazer menores assinarem documentos, então tinha uma ação difícil da polícia, de ameaças inclusive, o fato do Conselho e o Comitê de Direitos Humanos, quando a gente foi dialogar com a delegada da Polícia Civil, na reunião a gente já percebeu uma mudança de postura e depois na própria ação houve uma mudança de postura. Ou seja, o fato de se saber dos poderes públicos locais de que havia uma ação do Conselho que tinha sido informado das realidades e chegou cobrando a partir de notícias muito concretas que haviam chegado. Então pareceu, pelo menos até o momento e esta é a impressão que eu tenho, que a atuação do Conselho ali com outros parceiros repercutiu de forma, pelo menos até o momento, a cessar essas violações que estavam acontecendo com a comunidade, de gente sendo levado para depor sem advogado, tudo isso a gente explicitou para delegada (Entrevista 3).

(...) há atuação, acho que isso é fundamental. Talvez, embora não solucionadas [as violações] poderiam ter um outro desdobramento. Pau d’Arco, por exemplo, a ação

---

<sup>26</sup> Neste caso o CNDH articulou com o então ministro da Justiça para que a investigação da chacina fosse realizada pela Polícia Federal. Isso porque havia indícios de que o crime tinha sido cometido pela polícia local, o que inviabilizava o cumprimento de uma investigação justa por parte do Estado do Pará.

<sup>27</sup> Manifestação, com mais de 4 mil pessoas, mobilizada pela população local contra o uso das águas dos rios em lavouras da região.

do Conselho extremamente rápida, de se deslocar para a região ainda no esfriar, ainda com o a “coisa quente” do conflito (...). O Conselho foi, acompanhou, e o fato de ter ido Deborah e o Frigo, essa possibilidade de ir sociedade civil e poder público(...) a importância de que, como é um Conselho paritário, que as ações não sejam somente da sociedade civil (...). Então ali foi extremamente importante para que não caísse no esquecimento uma situação tão grave (...). Embora não seja uma solução efetiva, mas o desdobramento que se teve, não fosse a atuação rápida do Conselho de ir, de visibilizar, de cobrar os espaços de poder, eu acredito que foi extremamente importante. Não tenho dúvida de que, não fosse essa ação mais emergente do Conselho, teria sido só mais um caso (Entrevista 3).

(...) a pronta atuação em algumas situações foi possível, em alguns casos reverter alguns processos, em outros deixar que a história real prevalecesse como a história do massacre de Pau d'Arco (Entrevista 6).

As formas por meio das quais o Conselho realiza tanto a intermediação reativa quanto a proativa são as mesmas, ou seja, durante as missões, são realizadas reuniões com os órgãos do poder público competentes. O que muda é que, como não há uma entidade civil denunciante, nesses casos são mantidas conversas com pessoas e lideranças locais para entender o processo de violação sobre a ótica do sujeito vulnerabilizado. Ademais, nem sempre, como ocorre na intermediação reativa, essas pessoas são incluídas nas reuniões realizadas com o poder público, tendo em vista que em muitos casos nem sequer há uma liderança organizada em torno da situação de violação. Além disso, a diferença fulcral está no nível de conflito estabelecido com o Estado. Em tais episódios, a pronta atuação parece surtir um efeito mais imediato que a atuação reativa não consegue efetivar. Isso porque, se não há alguma reversão concreta em um primeiro momento, pelo menos existe ampla visibilização do caso, que poderia ser submetido a tentativas de ocultação, bem como a prevalência dos fatos realmente ocorreram naquele conflito. Um último ponto interessante de ser ressaltado é que as intermediações proativas nem sempre geram relatórios. Fica a ideia de que é uma ação mais pontual naquele momento e que o monitoramento, pretendido com as recomendações, nem sempre é feito, apesar de haver uma atualização constante de casos como Correntina, Pau d'Arco e Cracolândia por parte das/os próprias/os conselheiras/os no pleno do Conselho.

Em outro nível de conflito, que é ocasionado nas discussões dentro do Conselho, algumas pautas geraram acirrados debates, como o posicionamento do pleno sobre a intervenção militar no Rio de Janeiro, a qual sofreu forte oposição das/os representantes do Poder Executivo, ou os debates sobre proposições de modelos de estruturas de presídios, nos quais o Ministério da Justiça votou contrariamente à posição que defendia a manifestação do CNDH sobre o assunto. O conflito pode ser mais acirrado até mesmo em termos de organização interna, por exemplo, por ocasião da criação da Comissão Permanente de Monitoramento das Obrigações

Internacionais, pois o Ministério das Relações Exteriores entendia que este processo de monitoramento competia a ele, e não ao CNDH. Fato é que, ao final dessas discussões, resultaram documentos mais bem elaborados e, pode-se dizer, mais validados, porque contaram com o debate e saíram, posteriormente, do Conselho com a força devida das instituições paritárias, com respaldo da sociedade civil e do poder público. Esses casos são exemplares para questionar se o aumento no grau de conflito e provável antagonismo nesses espaços precisam ser vistos como algo ruim, levando em conta que é preciso considerar que o debate heterogêneo faz parte da construção democrática e é a chama inicial do processo deliberativo. É interessante, portanto, que as decisões tomadas no CNDH venham por intermédio de uma discussão democrática, nem sempre de forma homogênea (Entrevista 11).

Desse modo, parece que há uma inversão nos momentos mais conflituosos entre a intermediação reativa e a proativa. No primeiro caso, o maior grau de conflito está não nas discussões plenárias, mas sim no pós-missão; enquanto no segundo, os debates são mais acirrados e as missões acarretam resultados, na maioria das vezes, positivos. Para tanto, deve-se considerar que o grau de conflito com o Estado na intermediação proativa é bem menor, no pós-missão, do que aquele percebido na intermediação reativa e que há um resultado mais concreto e imediato das ações nesses casos. A intermediação proativa será classificada como *agonismo moderado*. Não se pode pretender o *agonismo irrestrito* porque, em se tratando de violações de direitos humanos, sempre haverá disputa de interesses e barreiras a serem superadas. Também os debates promovidos com o Estado, neste caso, em reunião plenária, não chegam a ser considerados como aspectos antagonistas, porquanto servem, em última instância, para que os posicionamentos e as atuações sejam frutos de uma construção democrática.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A revisão bibliográfica do estado da arte da literatura sobre participação social no Brasil deixa evidente como ela – instigada pelo que a inclusão da sociedade civil nos espaços participativos poderia gerar em termos de resultados concretos para a formulação de políticas públicas no País – apostou nos estudos sobre a efetividade deliberativa das instituições participativas. Em meio aos diversos enfoques dados à efetividade da participação, perdeu-se o debate sobre as diversificações dos espaços participativos. Essa discussão passou a girar em torno das diferenças entre orçamento participativos, conferências e conselhos, mas sem considerar, por exemplo, que os próprios conselhos podem ser distintos entre si.

Tomando como norte a diversidade dos espaços participativos, esta pesquisa compreendeu o Conselho Nacional dos Direitos Humanos não como um conselho que deveria ser analisado pelo viés de capacidade deliberativa, buscando resultados palpáveis para o monitoramento e proposição de políticas públicas, mas sim como um espaço de defesa e garantia de direitos, de visibilização da causa e de mobilização de atores sociais e estatais em prol dela. Essa forma distinta de atuação do Conselho foi entendida como um processo de intermediação, ou seja, um formato de representação no qual se pressupõe a presença de três sujeitos, no caso, a comunidade envolvida com a causa dos direitos humanos, o CNDH e o Estado, que aparece como maior violador desses direitos.

No intuito de buscar as origens desta característica de intermediário do Conselho e como se deu o processo de consolidação das missões como forma de atuação dele, esta pesquisa fez um estudo longitudinal. Procedeu-se a um balanço histórico do CNDH, desde o seu antecessor, o Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana, fundado em 1964. Esse modelo sofreu diversas intempéries para conseguir cumprir com suas funções legalmente instituídas, feito que só foi consolidado após a redemocratização. Desde então até 2014, data da criação do CNDH, o CDDPH buscou gradativamente o aprimoramento da sua relação com a sociedade civil e a incidência em casos altamente relevantes e de ampla repercussão no cenário nacional. A atuação dele se deu prioritariamente pela realização de missões, como prerrogativa legal, para averiguar as situações de violações de direitos humanos. Tal atribuição foi herdada pelo CNDH e se tornou o grande marco que diferencia sua atuação da de outros conselhos.

A intermediação realizada pelo Conselho foi classificada em dois momentos: quando age reativamente e ao atuar proativamente. Dentro do Cubo da Intermediação Política, que apresenta as principais características da representação a serem aplicadas no conceito de intermediação, ficou nítido como os dois tipos de intermediação do CNDH não diferem quanto aos meios de *accountability* nem no processo de reconhecimento das suas ações. Entretanto, a distinção objetiva das duas formas está no nível de conflito engendrado com o Estado em um momento e no outro. No caso da intermediação reativa, o conflito com o Estado não aparece tanto nas discussões em reuniões plenárias quanto na viabilidade de realizar ou não uma missão. Contudo, esse grau de conflito aumenta após a realização da missão, quando o Conselho percebe que não somente sua incidência local será eficaz para dar cumprimento às prerrogativas acordadas para a garantia de direitos e fazer cessar a situação de violação. Nesse momento, o CNDH passa a mobilizar outros atores buscando formas alternativas de conseguir, ao menos, alguns avanços.

Já na intermediação proativa, o conflito com o Estado aparece muito mais no momento de discussão plenária. Nessa ocasião, é evidente que a ação estatal vem no sentido de conter mais uma incidência contra ele. No entanto, este conflito foi entendido, ainda, como o próprio processo deliberativo e de construção de posicionamentos e atuações mais democráticos, uma vez que debatidos de forma justa entre Estado e sociedade civil. Por outro lado, durante as missões, e após a realização delas, a intermediação proativa parece encontrar grau de conflito menor, em comparação com a reativa, e até resultados mais concretos e imediatos. Colabora para isso o fato de o Conselho poder atuar em momento bem imediato à ocorrência do fato, ou antes que o conflito seja cristalizado.

Na condição de um processo não só participativo, mas também representativo, as formas de atuação e posicionamento do CNDH foram classificadas dentro dos circuitos de intermediação. Isso contribuiu para identificá-lo como operador do circuito de *palavra*, por ser um espaço participativo, no qual se propõe abrir espaço não só para as organizações que o compõem, mas também para aquelas que estão compreendidas dentro de um rol maior de defesa de direitos. E, ainda, no circuito *projeto*, devido à tecnicidade dos seus documentos em matéria de direitos humanos e, por vezes, em matéria jurídica, a fim de tornar seus posicionamentos mais embasados e concretos.

Outro aspecto relevante, que foi salientado como característico do CNDH, é a formação da rede de direitos humanos em torno dele. Esta rede engloba tanto atores estatais quanto societais, mas que são, fundamentalmente, comprometidos com a causa de direitos humanos. A rede contribui, também, para discutir a necessidade de ampliar o espectro analítico dos espaços participativos para além dos meios institucionais – reuniões plenárias e comissões permanentes – e observar também construções de espaços menos institucionalizados, mas que são essenciais para fomentar discussões e posicionamentos tomados pelo Conselho. Além disso, a rede escancara a ampla constelação de atores envolvidos na participação e com os quais as instituições participativas podem se mobilizar e interagir para dar vazão às suas prerrogativas legais. Este é um ponto importante para compreensão das IPs, frequentemente ausente nas pesquisas ao longo de décadas, mas que começa a ser descortinado em análises, por exemplo, que se deslocam exclusivamente dos espaços e miram os atores e seus distintos repertórios (Almeida, 2017; Abers et al, 2014). A fraqueza ou força de algumas instituições participativas pode estar relacionada a esta maior ou menor habilidade de construção de redes e de interagir com diferentes Poderes, Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como com as redes de movimentos sociais e organizações civis.

Uma discussão que fica ao final deste trabalho é o desafio de encaixar a vasta literatura de participação, que focou prioritariamente nos efeitos concretos dos processos deliberativo e participativo, com o ideário da primeira geração da teoria participativa, na década 1960, baseado na educação popular e cívica e no desenvolvimento de habilidades e conhecimentos. Imagino que o CNDH tanto com a formação da rede quanto com os resultados em nível de mobilização e organização das comunidades violadas, ao realizar visitas *in loco*, contribui para avançar neste debate. Em ambos os momentos, o envolvimento de pessoas ou organizações não tão institucionalizadas com o espaço do Conselho contribui para o empoderamento delas, em termos de aumento do nível de conhecimento dos processos políticos, das práticas participativas e até mesmo dos seus direitos e a quem elas devem reivindicá-los. Fica o estímulo para pesquisas futuras.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABERS, Rebecca; KECK, Margaret. *Practical authority: agency and institutional change in Brazilian water politics*. New York: Oxford University Press, 2013, p. 1-28.
- ABERS, Rebecca; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana. *Repertórios de interação Estado-sociedade em um Estado heterogêneo: a experiência na Era Lula*. DADOS – Revista de Ciências Sociais, v. 57, n. 2, p. 325-357, 2014.
- ALMEIDA, Carla; TATAGIBA, Luciana. *Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas*. Revista Serviço Social e Sociedade, n. 109, p. 68-92, 2012.
- ALMEIDA, Carla; CAYRES, Domitila Costa; TATAGIBA, Luciana. *Balanco dos estudos sobre os conselhos de políticas públicas na última década*. Lua Nova, v. 94, p. 255-294, 2015.
- ALMEIDA, Debora R. *Representação além das eleições*. Jundiaí: Paco Editorial, 2015.
- ALMEIDA, Debora R. *Os desafios da efetividade e o estatuto jurídico da participação: a Política Nacional de Participação Social*. Revista Estado e Sociedade, v. 32, n. 3, p. 649-679, 2017.
- ANSOLABEHERE, Karina; BETHENCOURT, Paula Valle. *The political-legal representation circuit of human rights politics*. In: ZAREMBERG, G.; GUARNEROS-MEZA, V.; LAVALLE, A. (Orgs.). *Intermediation and representation in Latin America, actors and roles beyond elections*. Suíça: Palgrave Macmillan, 2017. Capítulo VIII.
- AVRITZER, Leonardo. *Democracy and the public space in Latin America*. Princeton: Princeton University Press, 2002. Capítulos IV, V e VI.
- AVRITZER, Leonardo. *A participação social no Nordeste*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.
- AVRITZER, Leonardo. *Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático*. Opinião Pública, v. 14, n. 1, p. 43-64, 2008.
- AVRITZER, Leonardo. *A dinâmica da participação local no Brasil*. (Org.). Capítulo introdutório. São Paulo: Editora Cortez, 2010.
- AVRITZER, Leonardo. *A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate*. In: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA, 2011.
- BARBER, Benjamin. *Strong democracy*. Berkeley: University of California, 2003. Capítulo VI.



BENHABIB, Seyla. *Sobre um modelo deliberativo de legitimidade democrática*. In: WERLE, Denilson Luis; MELO, Rúrion Soares. (Orgs.). *Democracia Deliberativa*. São Paulo: Singular, 2007, p. 47-79.

BRASIL. Lei n. 12.986/2014.

BRASIL. Lei n. 4.319/1964.

BRASIL. Lei n. 5.763/1971.

CASTILHO, Ela Wiecko Volmer de. *A federalização de violações contra direitos humanos*. Biblioteca jurídica virtual do laboratório de informática jurídica da Universidade Federal de Santa Catarina, pg. 8. Disponível em: <  
<http://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/15289-15290-1-PB.pdf>>

CNDH. *Regimento Interno do Conselho Nacional dos Direitos Humanos*. 2015.

CNDH. *Resolução n. 4 de 03 de setembro de 2015*.

CDDPH. *Regimento Interno do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana*. 1991.

CORTES, Soraya Vargas. *As diferentes instituições participativas existentes nos municípios brasileiros*. In: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA, 2011.

CUNHA, Eleonora. *O processo deliberativo no CMAS e seus resultados*. In: CUNHA, Eleonora. *Efetividade deliberativa dos Conselhos de Assistência Social*. Jundiaí: Paco, 2013, p. 165-201.

DAGNINO, Evelina. *Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?* In: MATO, Daniel (Org.). *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela. pp, 95-110. Disponível em: <  
[http://hugoribeiro.com.br/biblioteca-digital/Dagnino-Sociedade\\_civil\\_participacao\\_cidadania-de\\_que\\_estamos\\_falando.pdf](http://hugoribeiro.com.br/biblioteca-digital/Dagnino-Sociedade_civil_participacao_cidadania-de_que_estamos_falando.pdf)>

DELLA PORTA, Donatella. *Can democracy be saved?* Cambridge: Polity, 2013. Capítulo I.

FERNANDES, Pádua; GALINDO, Diego Marques. *Tortura e assassinato no Brasil da ditadura militar: o caso de Olavo Hansen*. *Histórica – Revista Eletrônica do Arquivo Público do Estado de São Paulo*, n. 36, 2009.

GURZA LAVALLE, Ádrian. *Participação: valor, utilidade, efeitos e causa*. In: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA, 2011.

GURZA LAVALLE, Ádrian. *ONGs, direitos humanos e representação*. SUR: *Revista Internacional de Direitos Humanos*, v. 11, n. 20 p. 299-309, 2014.

GURZA LAVALLE, Ádrian. *Participação, (des)igualdade, política e democracia*. In: MIGUEL, Luis Felipe (Org.). *Desigualdades e democracia: o debate da teoria política*. São Paulo: Editora Unesp, 2016.

GURZA LAVALLE, Ádrian; HOUTZAGER, Peter P.; CASTELLO, Graziela. *Representação política e organizações civis: novas instâncias de mediação e os desafios de legitimidade*. RBCS, v. 21, n. 60, p. 44-66, 2006.

GURZA LAVALLE, Ádrian; ISUNZA VERA, Ernesto. *A trama da crítica democrática: da participação à representação e à accountability*. Lua Nova, n. 84, p. 95-139, 2011.

GURZA LAVALLE, Ádrian; ZAREMBERG, Gisela. *Más allá de la representación y del clientelismo: hacia un lenguaje de la intermediación política*. Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales. n. 221, p. 19-50, 2014.

GURZA LAVALLE, Ádrian; VON BÜLOW, Marisa. *Sociedade civil e institucionalização da intermediação: Brokers diferentes, dilemas semelhantes*. Política e Sociedade, v. 13, n. 28, p. 125-165, 2014.

GURZA LAVALLE, Adrián; VOIGT, Jessica; SERAFIM, Lizandra. *O que fazem os conselhos e quando o fazem? Padrões decisórios e o debate dos efeitos das instituições participativas*. DADOS – Revista de Ciências Sociais, v. 59, n. 3, p. 609-650, 2016.

HIRST, Paul. *Associative democracy: new forms of economic and social governance*. Boston: MIT Press, 1994. Capítulos II e VII.

HOUTZAGER, Peter P.; GURZA LAVALLE, Ádrian; ACHARYA, Arnab. *Atores da sociedade civil e atores políticos: participação nas novas políticas democráticas de São Paulo*. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). *O associativismo em São Paulo*. São Paulo: UNESP, 2004.

PATEMAN, Carole. *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PELÁEZ, Martín Freigedo. *Political rights and intermediation: municipal decentralization and democratic innovation in Uruguay*. In: ZAREMBERG, G.; GUARNEROS-MEZA, V.; LAVALLE, A. (Orgs.). *Intermediation and Representation in Latin American, actors and roles beyond elections*. Suíça: Palgrave Macmillan, 2017. Capítulo IV.

RIBEIRO, Bruna Junqueira. *A (in) capacidade estatal de defesa dos direitos humanos: o incidente de deslocamento de competência nº 3 e a violência policial no Estado de Goiás*. Dissertação de mestrado. Universidade de Brasília. Brasília, 2015.

SDH. *Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3)*. Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República, 2010.

- SDH. *CDDPH - Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana: uma história de resistência e luta pelos direitos humanos no Brasil*. Secretaria de Direitos Humanos. 2ª edição. Brasília, 2014.
- TATAGIBA, Luciana. *Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil*. In: DAGNINO, E. (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- TATAGIBA, Luciana. *Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate*. *Revista Sociologia e Política*. n. 25, p. 209-213, 2005.
- VELLO, Bruno G. *Inovação democrática e desconfiança: o controle das políticas públicas nos conselhos*. Dissertação de mestrado. Universidade de São Paulo. São Paulo, 2017.
- VILAÇA, Luiz. *Costuras, deslocamentos e bricolagens: A atuação de procurados do Ministério Público Federal no caso de Belo Monte*. Dissertação de mestrado. Universidade de Brasília. Brasília, 2017.
- ZAREMBERG, Gisela; LAVALLE, Adrián Gurza; GUARNEROS-MEZA, Valeria. *Beyond Elections: representation circuits and political intermediation*. In: ZAREMBERG, G.; GUARNEROS-MEZA, V.; LAVALLE, A. (Orgs.). *Intermediation and Representation in Latin American, actors and roles beyond elections*. Suíça: Palgrave Macmillan, 2017. Capítulo I.